

宁夏党建研究



中共宁夏区委组织部
宁夏党建研究会 **主办**

ZHONGGONG NINGXIA QUWEI ZUZHIBU
NINGXIA DANGJIAN YANJIU HUI

2015/02 总第080期

傅兴国在自治区人才工作会议上强调： 打造人才与科技和产业协调发展共同促进载体

自治区党委常委、组织部部长、自治区人才工作协调小组组长傅兴国出席“自治区优势产业人才高地暨区域特色人才项目建设座谈会”并讲话。

傅兴国指出，要把促进产业和经济发展作为人才高地建设和区域特色人才项目的根本任务。围绕建设“四个宁夏”和“一带一路”战略支点等重大战略，找准人才工作促进产业和经济发展的着力点，使人才工作不虚、不偏、不空。围绕神华宁煤 400 万吨煤制油、如意纺织 5000 万米高档衬衫面料、百万亩和百村级特色种养殖基地等一系列重大建设项目找准突破口，为重大项目提供“一对一”“点对点”的人才支撑。紧紧围绕产业抓人才，选好人才与产业的融合点，以培养引进高层次领军人才和急需紧缺人才为重点，大力开发新型工业化人才、农业优势特色产业人才和现代服务业人才，做到产业发展需要什么样的人才，就及时输送什么样的人才，切实让创新驱动成为产业发展最强大的动力，促进人才与产业融合发展。

要把解放思想、改革创新作为人才高地建设和区域特色人才项目的根本动力。在政策上再创新，各地、各单位要在认真兑现自治区党委、政府出台的《关于创新体制机制促进人才与经济社会协调发展的若干意见》优惠政策的同时，坚持问题导向，因地制宜、因时制宜、因事制宜、因人制宜，通过制定新政策、增加新项目、扩展新领域，使人才高地和区域特色人才项目始终成为人才政策创新的领衔者和领先者。在机制上要更灵活，大胆探索，勇于实践，推动形成优秀人才脱颖而出的体制机制，让各类人才看到事业发展的新气象、感受到成长成才的新机遇。在环境上更优化，抓住人才使用这个关键环节，让一切要素围绕人才发挥作用这个核心来展开，使一切知识和智慧在事业发展中充分涌现，在全社会形成识才、爱才、敬才、聚才、用才的浓厚氛围。

要把齐抓共管、形成合力作为人才高地建设和区域特色人才项目的根本保障。严格实行责任制，根据自治区党委、政府《意见》和人才高地、区域特色人才项目《实施方案》的总体部署，将各项任务细化分解，层层传导压力，一级一级抓落实。强化“一把手”抓“第一资源”的责任，加强考核和督查，督促各级领导班子切实把人才工作摆上重要议事日程。整合各方资源，建立联动机制，做好条块结合、上下联动的文章，既要争取上级部门包括中央有关部门的支持，也要注意调动基层特别是企业的积极性和创造性。要有“功成不必在我”的精神，制定好有时间进度表，明确重点、明确责任、明确阶段性目标和完成时限，防止浮躁情绪，不搞一哄而上，杜绝一哄而散。地级市要在实施好本级特色人才项目的同时，指导所属县（区）实施县域人才项目。已经挂牌的人才高地要为各行各业人才工作作出示范，通过一个一个的人才高地，集聚一批一批的优秀人才，走出一条欠发达地区人才工作的新路子，为建设开放富裕和谐美丽宁夏提供坚强人才保证。

把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置

● 本刊评论员

“要加强纪律建设，把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置”“讲规矩是对党员、干部党性的重要考验，是对党员、干部对党忠诚度的重要检验”……习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上的重要讲话，旗帜鲜明地阐述了什么是党的政治纪律和政治规矩、我们党有哪些纪律和规矩、党员干部应该如何遵守等一系列重大原则问题，再一次令全党感受到规矩的沉甸甸分量。

“欲知平直，则必准绳；欲知方圆，则必规矩。”党章、党纪、国法，还有党的优良传统，都是全党必须遵守的规矩。党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩。党的纪律是刚性约束，政治纪律更是全党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行动方面必须遵守的刚性约束。国家法律是党领导人民制定的，全党必须模范执行。党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例是自我约束的不成文的纪律，同样需要长期坚持并自觉遵循。懂得并自觉遵守这些规矩，没有人有资格搞特殊、当例外。近年来，无论是周永康、徐才厚、令计划等严重违纪违法案件，还是“塌方式腐败”“挖出一个，牵出一串”“一个人倒下去，一群人睡不着”等怪现象，无不折射出一些人视规矩为“稻草人”“橡皮泥”，搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派的巨大危害和必然结局。对于一个政党，规矩是生命线；对于一个党员，纪律是高压线。这既是历史的教训，也是现实的警思。

守纪律讲规矩是党员干部的底线。习近平总书记提出的“五个必须”，是全党必须遵循的最重要、最根本、最关键的规矩，是党员、干部党性强不强、对党是不是忠诚的重要考验、根本检验。全党上下要自觉做政治上的明白人，保持一致而不另搞一套、维护团结而不拉帮结派、遵循程序而不我行我素、服从组织而不讨价还价、管好亲朋严防擅权干政，让纪律观念和规矩意识在心中牢牢扎根。党员领导干部尤须以更强的党性意识、政治觉悟和组织观念要求自己，将守纪律、讲规矩内化于心、外化于行。各级组织部门要以忠诚、干净、担当和“三严三实”为标准，选拔那些公道正派有能力的干部到领导岗位上，不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利，坚决铲除“小圈子”滋生、蔓延的土壤。各级纪委对不守纪律不讲规矩的人和事，要发现一起查处一起，勤灭蝇、勇打虎，绝不手软，使纪律“高压线”真正通上“高压电”。

“没有规矩，不成方圆。”不守纪律、不讲规矩，就会言行失当、失范、失控、失节，必然严重污染政治生态。在党治国理政“四个全面”的新布局下，做到每一名党员、干部都守纪律、讲规矩，是我们事业成功的重要保证。当此之时，只有把守纪律、讲规矩摆在更加重要的位置，努力在全党营造守纪律、讲规矩的浓厚氛围，保证全党统一意志、统一行动、统一步调、令行禁止，才能将我们的事业不断推向前进。

目 录



编委会

主 任：傅兴国

副 主 任：李泽峰 冯志强 王 铎 王少林

委 员：（按姓氏笔画为序）

于建文 马宇桢 马丽君 马福贵
王 刚 王 铎 王少林 王泽庶
王海如 王彩琴 尤建清 叶 旭
白建军 冯志强 朱利军 刘汉立
刘成孝 刘亦农 孙 瑛 杨 琳
杨 靖 李 喆 李卓辉 李泽峰
李秋玲 李俊章 李耀松 宋志霖
宋弘阳 宋建钢 张 举 陈顺萍
周云峰 周兆川 孟占忠 郎治钧
赵志强 赵建峰 哈 赞 饶彦久
郭 虎 高瑞莉 陶 进 梁 红
黄占华 景 瑜 傅兴国 蔡 珺
蔡旭东 霍 丽 魏 波

主 编：王 铎

副 主 编：杨 靖

执行编辑：袁 洋

责 编：郭立川 杨金云 张 强 雷利军

孙玉虹

编 务：张学元

宁夏党建研究

● 卷首语

把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置

本刊评论员

● 重要言论

依法治国 依规治党 坚定不移 推进党风廉政建设和反腐败斗争

王岐山/4

● 领导论坛

把依法治区贯穿到“四个宁夏”建设全过程

李建华/14

● 调查研究

围绕煤化工产业 加快推进煤化工人才高地建设

宁东能源化工基地管委会/20

关于加强对县委书记管理和权力监督问题研究

石治敏/24

● 实践探索

金凤区建立“民主议事会”制度的探索与实践

金凤区党委组织部/30

打通联系服务群众“最后一公里”的实践与思考

孙 瑛/35

● 干部心得

树立法治思维 引领和规范组织工作

孟仿英/40

理论性 探索性
实践性 创新性

细化措施 跟踪服务 不断扩大挂职工作的赢利面 王广平/43

● 经验交流

严字当头 实处着力 努力营造良好政治生态 鲁鹏飞/45

● 理论研究

中共的政治规矩是什么 申孟哲 陈振凯 刘少华/47

● 他山之石

苏联转型困境再思考 袁 倩/50

● 以史为鉴

县委书记邓小平 杨 东/56

曾国藩为何忧虑“乏才之患” 张晓政/58

● 思想纵横

领导者是什么样的人 安东尼奥·梅内盖蒂/61

检验一个人的唯一标准是看你把时间花在哪儿 /63

封面摄影 阅海商务区一景 孙玉虹

封底摄影 北塔湖畔 孙玉虹

主办：

中共宁夏区委组织部
宁夏党的建设研究会

承办：

中共宁夏区委组织部党建研究所
宁夏党的建设研究会秘书处

地 址：宁夏银川市金凤区北京中路61号
信通大厦22层

邮 编：750066

电 话：(0951) 5166855 5166857
5166858 5166859

邮 箱：nxdjyjh@163.com

准印号：宁新出管字[2015]0211号

印刷单位：自治区党委机要印刷厂

电 话：(0951) 6668972

出版日期：2015年2月

内部刊物 免费交流

依法治国 依规治党 坚定不移

——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会

●王岐山

我代表十八届中央纪律检查委员会常务委员会向第五次全体会议作工作报告，请予审议。

这次全会的主要任务是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，回顾总结2014年党风廉政建设和反腐败工作，研究部署2015年任务。明天上午，习近平总书记将发表重要讲话。我们要认真学习领会，坚决贯彻落实。

一、一年来工作回顾

2014年是全面深化改革、全面推进依法治国的重要一年。以习近平同志为总书记的党中央，旗帜鲜明推进党风廉政建设和反腐败斗争，中央政治局、中央政治局常委会多次专题研究部署。全国人大常委会、国务院、全国政协和最高人民法院、最高人民检察院党组，各省区市和新疆生产建设兵团党委、中央各部委、国家机关各部门党组（党委），认真贯彻落实习近平总书记在十八届中央纪

委第三次全会上的重要讲话精神，抓好任务部署和工作落实。中央纪委组织编辑、学习宣传《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》。各级纪检监察机关聚焦中心任务，强化监督执纪问责。党风廉政建设和反腐败斗争不断深入，全党动手一起抓、人民群众积极参与的局面巩固发展，“四风”问题和腐败蔓延势头得到一定遏制。严肃查处周永康、徐才厚、令计划、苏荣等严重违纪案件，充分体现党中央坚定不移惩治腐败的坚强意志，彰显了从严治党的鲜明态度，深得党心民心。

（一）坚持立行立改，推进纪律检查体制改革

制定深化纪检体制改革时间表和路线图。中央政治局会议审议通过《党的纪律检查体制改革实施方案》。中央纪委坚决贯彻落实十八届三中全会决定第36条，立足本届任期，对中央有明确要求、条件基本具备、工作中看得准的，立行立改，以一项项具体改革，推动整体工作发展。

聚焦中心任务，深化“三转”，强化监督执纪

推进党风廉政建设和反腐败斗争

第五次全体会议上的工作报告(2015年1月12日)



问责。中央纪委全面履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能，在内设机构、行政编制、领导职数总量不变情况下，再次进行机构调整，增设纪检监察室，组建组织部、宣传部、纪检监察干部监督室，监督执纪力量大为增强。省级纪委也相应完成内设机构人员调整，把力量聚焦到监督执纪问责上。

全力清理参与的议事协调机构，解决职能越位、错位、不到位问题。中央纪委巩固清理议事协调机构成果，不再参加新的议事协调机构。清理31个省区市和新疆生产建设兵团纪委参与的议事协调机构。清理前，省区市一级共参与4619个议事协调机构，平均每个纪委参与144个，其中个别省多达250个。议事协调机构多、各类领导小组多，既造成职责不清、职能发散、主业荒疏，又造成文山会海、滋生“四风”。清理后，省级纪委参与的议事协调机构减至460个，平均14个，精简比例达90%以上。地市级纪委也已展开清理议事协调

机构工作。纪检监察机关真正实现聚焦党风廉政建设和反腐败斗争主业。

推动落实党风廉政建设主体责任。中央纪委负责同志到中央直属机关工委和中央国家机关工委调研，多次主持召开专题座谈会，约谈省区市、中央国家机关部委、中央企事业单位和中管金融企业党委（党组）书记，分赴各地督查指导，狠抓主体责任落实。各省区市党委、中央各部委、国家机关各部门党组（党委）切实落实抓党风廉政建设和反腐败工作的责任，认真执行向中央报告履行主体责任情况制度，建立健全落实主体责任工作机制。对一些地方和部门党组织，因领导核心作用弱化、责任缺失，造成严重后果的，实施责任追究。坚决查处山西系统性、塌方式腐败案件，依据党章规定，追究相关党组织责任。对湖南衡阳发生的以贿赂手段破坏选举案件严肃问责，给予党纪政纪处分467人，移送司法机关处理69人。

深化派驻机构改革，实现统一名称和管理。落

实十八届三中全会关于中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，实行统一名称、统一管理的要求，制定实施加强中央纪委派驻机构建设的意见，在中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、全国人大机关、国务院办公厅、全国政协机关等新设派驻机构。调整结构、盘活存量，实施单独派驻和归口派驻，探索实现全面派驻的有效途径。派驻机构由中央纪委直接领导、统一管理，统称派驻纪检组。明确派驻机构监督对象，纪检组组长不分管驻在部门其他业务工作，监督责任和执纪能力进一步增强。

推进双重领导体制具体化、程序化、制度化。制定下级纪委向上级纪委报告工作的具体制度，落实查办腐败案件以上级纪委领导为主要要求，在8个地区和部门开展试点。研究制定中央纪委派驻纪检组组长、副组长和省区市、中管企业纪委书记、副书记提名考察办法，强化上级纪委对下级纪委领导。

（二）严明党的纪律，强化执纪监督，持之以恒纠正“四风”

严明政治纪律、组织纪律，坚决维护党的团结统一。落实习近平总书记关于严明政治纪律、组织纪律要求，严肃查处上有政策、下有对策和有令不行、有禁不止行为；审查惩处搞团团伙伙、结党营私的党员干部。强化组织意识和纪律观念，检查请示报告等制度执行情况，克服组织涣散、纪律松弛现象，确保纪律刚性约束。

坚持、巩固、深化落实中央八项规定精神成果。各级纪检监察机关在党的群众路线教育实践活动中聚焦“四风”，针对习近平总书记批评的种种表现，加强执纪监督。坚持一个节点一个节点抓，由浅入深、循序渐进，巩固严禁用公款赠送贺卡、

月饼等节礼专项整治成果，严肃查处公款吃喝、公款送礼、公款旅游和领导干部出入私人会所、借婚丧喜庆敛财、在培训中心搞奢靡享乐等问题。在中央纪委监察部网站开通“四风”举报直通车，发挥群众和媒体监督作用。2014年，各级纪检监察机关共查处违规违纪问题5.3万起，处理党员干部7.1万人，其中给予党纪政纪处分2.3万人。中央纪委分7次对33起违反中央八项规定精神典型问题进行通报曝光。

（三）发挥“利剑”作用，巡视强度力度提升，效果显著

党中央高度重视加强和改进巡视工作。党的十八大以来，中央政治局常委会多次听取巡视情况汇报，习近平总书记每次都作出重要指示，为巡视工作指明方向。中央巡视工作领导小组召开28次会议，听取汇报、研究部署，把握方向、抓住重点，查找症结、推动深化改革。中央巡视组用不到两年时间完成对31个省区市和新疆生产建设兵团的全覆盖。

紧扣“四个着力”，发现问题更准更多，震慑作用持续增强。2014年，增加3个中央巡视组，开展3轮巡视。对21个省区市和新疆生产建设兵团开展常规巡视，对19个部门和中央企事业单位开展专项巡视。加强对落实“两个责任”、政治纪律和组织纪律执行情况的监督检查，着力发现矿产资源、土地出让、工程项目、惠民资金和专项经费管理等重点领域的腐败问题，顶风违反中央八项规定精神的突出问题，违规用人、拉票贿选、买官卖官、超编制配备干部等问题。转变方式、创新方法，探索专项巡视，机动灵活、出其不意，巡视强度力度全面提升、效果显著。加强成果运用，对问题线索分类处置，做到件件有着落。公开发布巡视

组反馈意见，督促被巡视党组织切实整改，并向社会发布整改情况，接受监督。

加强对省区市巡视工作的领导。召开部分省区市巡视工作座谈会，开展专项检查，督促落实中央巡视工作方针。建立省区市党委常委会研究巡视工作、“五人小组”听取巡视情况汇报、党委书记有关巡视工作讲话向中央巡视工作领导小组报备制度，初步形成上下联动、全国“一盘棋”格局。

（四）加大纪律审查力度，坚决遏制腐败蔓延势头

保持惩治腐败高压态势。按照中央对反腐败形势的判断，以零容忍态度惩治腐败，坚决遏制腐败蔓延势头。把握大局，处理好“树木与森林”的关系，严肃查办审批环节设租寻租、插手工程建设、项目开发等重点领域、关键环节的腐败，把对抗组织调查、搞非组织活动行为作为纪律审查重要内容。发挥反腐败协调小组作用，健全协调机制，提高查办大案要案效率。汇编十八大以来被查处严重违纪违法中管干部的忏悔录，让高级领导干部清醒认识严峻复杂的形势，把思想和行动统一到中央要求上来。一些省区市和中央部委也汇编了违纪违法领导干部的忏悔录，作为“活”教材，开展警示教育，发挥惩处一个、教育一片的作用。

强化线索处置，改进监督审查方式。加强群众举报线索受理工作，拓宽反映渠道，实行规范处置、动态管理。调整线索分类标准，增加谈话函询类。坚持快查快办，查清主要违纪事实，作出党纪政纪处分，对涉嫌犯罪的按程序移送司法机关；对严重违犯党纪、不构成犯罪的，及时作出党纪处分，予以惩戒。坚持抓早抓小，中央纪委负责同志同有关省部级领导干部谈话，纪检监察机关扩大约谈、函询范围，对反映失实问题予以澄清。2014

年，各级纪检监察机关共函询1.7万人次，谈话3.2万人次，了结3万人次。

严明监督执纪纪律，确保审查安全。把依纪依法审查作为铁的纪律。在专案组成立临时党组织，加强教育监督管理，坚决防止跑风漏气、泄露秘密，严格涉案资料和款物管理，对省区市审查安全进行督促检查，及时排除事故隐患。严肃查处失职、违纪行为，共追究8人的直接责任、9人的领导责任，通报5起典型案例。

加大国际追逃追赃力度。党中央高度重视反腐败国际追逃追赃工作。中央反腐败协调小组设立国际追逃追赃工作办公室，健全协调机制，明确任务分工，建立外逃信息统计报告制度，摸清底数。开展“猎狐2014”行动，开通网上举报，敦促在逃境外经济犯罪人员投案自首。加强《联合国反腐败公约》框架下双边、多边协作，与美国、加拿大、澳大利亚等国建立反腐败执法合作机制。亚太经合组织领导人非正式会议期间，发表《北京反腐败宣言》。强化个案处置，共追逃500多人、追赃30多亿元。

2014年，中央纪委对涉嫌违纪的中管干部已结案处理和正在立案审查的68人，其中涉嫌犯罪被移送司法机关处理30人。全国纪检监察机关共接受信访举报272万件（次），立案22.6万件，结案21.8万件，给予党纪政纪处分23.2万人，涉嫌犯罪被移送司法机关处理1.2万人。全国检察机关共立案侦查贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪5.5万人。全国法院系统审结一审贪污贿赂案件2.5万件、渎职侵权案件5500件。发挥行政监察监督作用，加大对失职渎职行为问责力度，对2.1万人进行责任追究。

（五）强化责任担当，以铁的纪律建设过硬

队伍

推进作风转变，提高履职能力。落实中央纪委机关党组织主体责任。深入开展党性教育，增强纪检监察干部党的观念、担当意识。把党风廉政建设宣传教育摆在党的宣传教育格局中部署和推进，开展廉政文化教育，办好中央纪委监察部网站，增加工作透明度，加强舆情研判、舆论引导。举办纪律检查体制改革研讨班、新任纪委书记培训班。改会风、转文风、树新风，加强调查研究，掌握第一手情况，夯实基础工作，做到情况明、数字准、责任清、作风正、工作实。

从严管理、从严监督，防止“灯下黑”。发挥纪检监察干部监督机构作用，加强日常教育管理，强化自身监督。对纪检监察干部配偶子女移居国（境）外情况摸底排查，带头对自建培训中心存在问题自查自纠。严肃查处违反中央八项规定精神问题，点名道姓、通报曝光。以零容忍态度清除害群之马，处分违纪违法干部1575人，教育了干部，纯洁了队伍。

在充分肯定成绩的同时，必须清醒看到，我们的工作与党中央要求和群众期待相比还有差距。有的纪检监察干部对党风廉政建设和反腐败斗争依然严峻复杂的形势，尤其是对其复杂性认识不够深刻。有的纪律检查机关对党的政治纪律、政治规矩和组织纪律与腐败的关系理解不到位，对一些党员领导干部搞团团伙伙、利益输送、沆瀣一气的严峻形势估计不足，监督乏力、责任缺失。有的对本地区本部门党的纪律执行情况不了解、不摸底，监督执纪问责不到位。纪检监察机关深化“三转”进展不平衡，有的纪委、派驻机构没有切实发挥监督作用，监督执纪存在凑数现象。中央巡视工作方针在有的地方落实不到位。对发生在群众身边的“四

风”和腐败问题，基层办法不多，打击震慑力度不够。有的纪检监察干部思想观念、工作作风和能力素质不能适应新形势、新要求，不作为甚至乱作为问题依然存在。通过强化自我监督，真正做到打铁还需自身硬，任务依然艰巨。对此，必须高度重视，认真加以解决。

二、工作体会

党风廉政建设和反腐败斗争取得新成效，得益于党中央旗帜鲜明、立场坚定、意志品质顽强、领导坚强有力，得益于各级党组织和广大党员干部的共同努力，得益于人民群众支持和参与，得益于纪检监察干部付出的辛劳和智慧。十八届中央纪委有以下体会：

一是党中央从严治党的鲜明立场、坚决态度和强有力措施，是我们做好工作的根本保证。治国必先治党、治党务必从严。我们党是一个拥有8600多万党员的大党，肩负着带领13亿人民走中国特色社会主义道路的艰巨任务。新形势下，党面临着“四大考验”“四种危险”。党风问题和腐败问题关乎人心向背，关系实现中华民族伟大复兴。党中央坚持党要管党、从严治党，把党风廉政建设和反腐败斗争提到新高度，坚定不移改进作风，坚定不移惩治腐败。习近平总书记就从严治党、严明纪律，改进作风、惩治腐败发表一系列重要讲话，态度坚决、铮铮有声，为深入推进党风廉政建设提供了强大思想武器。没有党中央鲜明的政治态度、坚强领导、率先垂范，党风廉政建设和反腐败斗争就会一事无成。

二是坚定立场方向，聚焦目标任务。我们党进行的党风廉政建设和反腐败斗争有立场、有目标。立场是坚持有腐必反、有贪必肃，“老虎”“苍蝇”一起打，以零容忍态度惩治腐败；目标任务是坚决

遏制腐败蔓延势头，纠正“四风”、防止反弹。我们立足当前、着眼长远，从形势和任务出发，把握政策、突出重点。惩治腐败，重点查处十八大后不收敛、不收手，问题线索反映集中、群众反映强烈，现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部；纠正“四风”，重点查处十八大后、中央八项规定出台后、群众路线教育实践活动开展后仍然顶风违纪的行为。党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上，我们面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要保持坚强政治定力，有静气、不刮风，不搞运动、不是一阵子，踩着不变的步伐，把握节奏和力度，把党风廉政建设一步步引向深入。

三是紧紧抓住落实党风廉政建设主体责任这个“牛鼻子”，以上率下，层层传导压力。主体责任是党章赋予各级党组织的基本责任。党风廉政建设和反腐败斗争是全党的工作，仅靠党中央抓不行，仅靠纪委抓也不行，必须落实各级党委全面从严治党的政治责任，强化责任担当。我们创新体制机制、改进工作方法，先从中央部委和省一级抓起，一级抓一级，层层传导压力，通过约谈督促、报告工作、严肃问责等方式，推动形成全党动手一起抓的局面。主体责任不能虚化空转，必须细化、具体化。只要全党共同努力，把党委的主体责任、纪委的监督责任真正扛起来，落实下去，我们就一定能从严峻复杂的形势中走出来。

四是聚焦聚焦再聚焦，强化监督执纪问责，确保党的纪律刚性约束。纪律松弛已经成为党的一大忧患，有的党员干部把自己当成“官”，忘记了是执政党的干部。党的观念一旦淡漠，组织必然涣散、纪律必然松弛。从严治党首要的是严明党纪。纪律检查机关是党内监督的专责机构，必须加强监督执纪。党的十八大以来，中央纪委不断深化“三

转”，从党章规定和形势任务出发，找准职责定位，聚焦中心任务，守住主业不分散，强化监督执纪问责。只有把纪律建设摆在更加突出的位置，加强党纪监督、巡视监督、派驻监督，严明纪律，才能永葆党的先进性和纯洁性。

五是紧紧依靠人民参与支持，使群众监督无处不在。党的根本宗旨是全心全意为人民服务。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，是民意所致、民心所向。我们的工作必须为了人民、植根人民、依靠人民。纪检监察机关不断提高工作透明度，畅通群众监督渠道，发挥新媒体、新技术作用，形成无处不在的监督网。没有人民群众的支持参与，纠正“四风”就很难取得今天的成效。要释放群众和媒体监督正能量，让“四风”无处藏身，为深入推进党风廉政建设提供强大支撑。

六是冷静清醒判断形势，客观审视面对的挑战，树立必胜信心。形势决定任务。1993年我们党就提出，反腐败形势是严峻的。此后一直沿用“依然严峻”的判断。十八大后，党中央深化了对形势的认识，指出党风廉政建设和反腐败斗争形势“依然严峻复杂”。巡视发现的问题、纪检机关查处的案件、严重违纪违法者的自我忏悔，都印证了党中央的判断是有的放矢、完全正确的。当前，“四风”面上有所好转，但树倒根在，重压之下花样翻新，防止反弹任务艰巨。有的地方政治生态恶化，干部被“围猎”，权权交易、权钱交易、权色交易，搞利益输送，遏制腐败蔓延的任务仍然艰巨。党风廉政建设和反腐败斗争是一场输不起的斗争。“四风”一旦反弹，腐败依然蔓延，后果不堪设想。我们要保持冷静清醒、坚定信心决心，保持高压态势、加大惩治力度，强化“不敢”；坚持标本兼治，选对人用好人，深化改革，健全制度，加强

管理监督，完善激励和问责机制，强化“不能”；加强党性修养，增强宗旨意识，弘扬优秀传统文化，确立“三个自信”，强化“不想”。

三、2015年主要任务

2015年是十八届中央纪委工作承上启下的一年，做好今年工作，对顺利完成本届任期各项任务十分关键。今年工作的总体要求是：深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，认真贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，保持政治定力，坚持全面从严治党、依规治党，严明政治纪律和政治规矩、加强纪律建设，深化纪律检查体制改革、完善党风廉政建设法规制度，落实“两个责任”、强化监督执纪问责，持之以恒落实中央八项规定精神，坚决遏制腐败蔓延势头，以更严的纪律管好纪检监察干部，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争。

各级纪检监察机关要聚焦中心任务，巩固深化“三转”成果，进一步解决组织、形式转变后思想认识的深化和工作的到位问题，紧紧围绕党风廉政建设和反腐败斗争这个中心，不断强化监督执纪问责，切实担负起监督责任。深入推进地市级纪委清理议事协调机构，重点研究探索县及县以下纪检机构职能定位、工作方式和作风转变问题，通过组织制度创新，把更多力量集中到主业上。

（一）从严治党、依规治党，加强党的纪律建设

紧密结合实际贯彻十八届四中全会精神。依法治国、依规治党，必然要求党员特别是领导干部切实履行党员义务，自觉遵守党的纪律，模范遵守国家法律法规。各级纪委（纪检组）要加强对四中全会精神落实情况的监督检查，令行禁止，确保中央政令畅通。

修改完善党风廉政建设党规党纪和相关法律。党规党纪严于国家法律。《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》是党员领导干部廉洁从政的重要遵循，《中国共产党纪律处分条例》是加强纪律建设的重要保障。要把党的十八大特别是十八届三中全会以来，纪律检查体制改革实践成果制度化，抓紧修订廉政准则、纪律处分条例，把制度篱笆扎得更紧，实现党规党纪和法律法规的有机衔接。系统总结十八大以来巡视工作的探索实践，修订《中国共产党巡视工作条例（试行）》，制定实施细则。研究修订行政监察法。

纪律是党的生命，要严明党的政治纪律和政治规矩。从严治党关键在严格执纪。要把纪律建设作为治本之策，摆在更加重要地位。没有规矩，不成方圆。我们党是肩负着历史使命的政治组织，必须有严明的政治纪律和政治规矩。党员领导干部特别是高级领导干部，必须遵守政治规矩，以更强的党性意识、政治觉悟和组织观念要求自己。纪律不可能囊括所有规矩。守纪律是底线，守规矩靠自觉。政治规矩是我们党在长期实践中形成的政治规则、组织约束、优良传统和工作习惯。遵守政治规矩是讲党性、讲政治的具体体现。党的奋斗目标越宏伟、任务越艰巨，就越要讲规矩、守纪律，统一意志、统一行动，形成一个声音。我们党决不允许结党营私、培植亲信、拉帮结派；决不允许自行其是、另搞一套、阳奉阴违。要深入开展纪律监督和教育，增强组织纪律性，坚决纠正无组织、无纪律问题，严肃查处欺骗组织、对抗组织行为。管好纪律才能看住权力。要强化对纪律执行情况的检查，保证党内监督权威、有效。

（二）深化纪律检查体制改革，推动组织和制度创新

坚持立行立改。落实党的纪律检查体制改革实施方案的各项要求，认准一条就改一条，发现一个问题就解决一个问题。实行下级纪委向上级纪委报告线索处置、案件查办情况制度。制定实施中央纪委派驻纪检组组长、副组长和省区市、中管企业纪委书记、副书记提名考察办法，规范工作流程，健全推荐交流机制。

创新方式方法，扩大覆盖面，强化巡视的震慑遏制效果。巡视是从严治党、强化党内监督的战略性制度安排。要围绕“四个着力”，聚焦突出问题，重点发现地方、部门、企事业单位在党的领导、从严治党、作风建设、落实主体责任方面存在的突出问题，着力发现在严明党的政治纪律和政治规矩、组织纪律、工作纪律，以及贪污腐败方面存在的突出问题。实现巡视全覆盖，必须创新组织制度和方式方法。中央巡视组要增强力量、提高频次、扩大范围，全面开展专项巡视。专项巡视要害在“专”，要目标清晰、机动灵活，精准发现、定点突破，针对一件事、一个人、一个下属单位、一个工程项目、一笔专项经费开展巡视。监督不是一阵子，要对已巡视过的地方或部门杀个回马枪，检查整改落实情况，强化震慑、不敢、知止的氛围。要加强与纪检、组织、政法、审计等机关和部门的协调，使专项巡视指向更加明确。把握被巡视对象特点，分析其历史文化，窥一斑、见全豹。加强成果运用，解剖麻雀、举一反三、推动整改。整改情况及时公布，接受社会监督。

国有企业是公有制为主体的经济基础的重要体现，是中国特色社会主义的基石。坚持从严治党，国有企业不能例外。今年要加大对国有企业的巡视力度，探索分行业、分领域开展专项巡视，实现对中管国有重要骨干企业巡视全覆盖。

省区市党委要不折不扣贯彻中央巡视工作方针。加强对地市县的巡视，盯住一把手和班子成员。健全完善省区市党委常委会定期研究巡视工作制度，“五人小组”要认真听取每轮巡视情况汇报。针对发现的问题，党委书记的总结不能仅是一般性的表态，应旗帜鲜明对重点问题的人和事提出具体处置要求，落实有关巡视讲话向中央巡视工作领导小组报备制度。要充实力量、扩大范围，向着实现全覆盖的目标迈进。

充分发挥“派”的权威和“驻”的优势。认真贯彻加强中央纪委派驻机构建设的意见，新设8家中央纪委派驻机构，完成对保留的44家派驻机构的改革和调整。坚持统筹兼顾、循序渐进、内涵发展，实现对142家中央一级党和国家机关的全面派驻，使党内监督不留死角、没有空白。要转变方式方法，探索归口派驻，纪检组吃一家饭，管若干家的事。理顺派驻机构与派出机关、驻在部门、派出纪工委的关系。健全派驻机构负责人与驻在部门领导班子成员廉政谈话、约谈、问责制度，对党风廉政建设问题该发现没有发现就是失职，发现问题匿情不报、不处理就是渎职。省区市要加强派驻机构建设，逐步实现全面派驻。

（三）深入落实主体责任，强化责任追究

让主体责任落地生根，形成实实在在的工作支撑。党风廉政建设主体责任，是党章规定的政治责任。能否把这份沉甸甸的责任扛起来，是对党的领导干部担当精神的检验，狠抓落实没得“推”、没得“脱”。要明确从严治党职责，深入开展理想信念宗旨和党风廉政教育，加强作风和纪律建设、坚决惩治腐败，定期向上级党委和纪委报告责任落实情况。今年要巩固省区市、中央和国家机关部委落实主体责任成果，推动地市一级和国有企业党组织

落实主体责任。各级纪委要切实履行监督责任，加大正风肃纪和腐败案件查处力度。

没有问责，责任就落实不下去。中央对此三令五申，决不是言之不预、不教而诛。动员千遍，不如问责一次。今年开始，尤其要突出问责，坚持“一案双查”，对违反党的政治纪律和政治规矩、组织纪律，“四风”问题突出、发生顶风违纪问题，出现区域性、系统性腐败案件的地方、部门和单位，既追究主体责任、监督责任，又严肃追究领导责任。问责一个，警醒一片。要建立完善责任追究典型问题通报制度，通过问责，把责任落实下去。

（四）深入落实中央八项规定精神，驰而不息纠正“四风”

锲而不舍、狠抓节点，扩大成果、不断深化。改进作风到了节骨眼上，防止“四风”反弹任务艰巨。作风建设决不能一阵松、一阵紧，要在坚持中深化、在深化中坚持，继续看住一个个节点，解决一个个具体问题，带动作风的整体转变。加大执纪监督、公开曝光的力度，让那些我行我素、依然故我的人付出代价。加强对中央关于厉行节约、公务接待、公车配备等规定执行情况的监督检查，推进作风建设常态化、长效化，让作风建设成为党的建设的亮丽名片。

没有重点就没有政策，重点不能泛化。要聚焦突出问题，紧盯“四风”的新形式、新动向，警惕穿上隐身衣的享乐主义、奢靡之风，坚决查处公款吃喝、旅游和送礼等问题。要把违反中央八项规定精神的行为列入纪律审查重点，作为纪律处分的重要内容，对顶风违纪者所在地区、部门和单位党委、纪委进行问责。

党风正则民风淳。探索实践社会主义核心价值观。坚持崇德重礼和遵纪守法相结合，发挥德治礼

序、乡规民约教化作用，大力弘扬中华优秀传统文化，加强廉政文化建设，以优良党风凝聚党心民心、带动民风社风。

（五）持续保持高压态势，坚决遏制腐败蔓延势头

加强对反腐败工作的统一领导。党的纪律审查是政治任务，必须讲政治、顾大局、守纪律。要充分发挥反腐败协调小组作用，完善查办违纪案件组织协调机制，加强对下级纪委、派驻机构纪律审查工作的领导，健全重大案件督办机制。

突出纪律审查重点。紧紧围绕遏制腐败蔓延势头目标，治病树、拔烂树，坚决查处严重违反党的政治纪律、组织纪律等行为；重点查办发生在领导机关和重要岗位领导干部中插手工程建设、土地出让，侵吞国有资产，买官卖官、以权谋私、腐化堕落、失职渎职案件；加大对群众身边腐败问题的查处力度；对转移赃款赃物、销毁证据，搞攻守同盟、对抗组织审查的行为，必须纳入依规惩处的重要内容。

转变方式，提高监督审查质量和效率。强化问题线索管理，按照拟立案、初核、谈话函询、暂存、了结五类标准分类处置，定期清理、规范管理。加强案件审理工作，认真履行审核把关和监督制约职责。对被立案审查的党员干部，要从学习党章入手，重温入党誓词，唤醒他们“激情燃烧岁月”的记忆，对照自己理想信念的动摇和违纪违法的事实，写出忏悔录，自悔自新，警示他人。对问题线索要迅速查处，该纪律处分的及时给予处分、该组织处理的作出处理、该移送司法机关的就移送。对党员干部身上的问题早发现、早处置，及时约谈函询诫勉，惩前毖后、治病救人。要深入剖析十八大以来查处的典型案例，用好用活反面教材，

发挥警示、震慑和教育作用。

监督执纪纪律就是政治纪律。严格执行初核、立案请示报批制度，遵守审查纪律，依规依纪进行审查。规范涉案资料和款物管理，决不允许泄露秘密、以案谋私，对纪律审查安全事故要严肃追究直接责任和领导责任。

（六）加强国际合作，狠抓追逃追赃，把腐败分子追回来绳之以法

中央和地方反腐败协调小组要加强统一领导，把国际追逃追赃工作纳入反腐败工作总体部署，健全追逃追赃协调机制。摸清底数、动态更新，及时掌握外逃党员和国家工作人员情况。开展重大专项行动，突出重点，抓住个案，盯住不放。利用多边会晤、双边谈判推动国际协作，强化与有关国家、地区司法协助和执法合作，建立合作网络。加强法规制度建设，着手制定刑事司法协助法律法规，出台违法所得特别没收程序司法解释等。推动落实《北京反腐败宣言》，形成国际追逃追赃合力，做好防逃工作，决不让腐败分子逍遥法外，不让企图外逃者心存侥幸。

（七）落实监督责任，建设忠诚、干净、担当的纪检监察干部队伍

实现打铁还需自身硬，依然任重道远。纪检监察干部是党的忠诚卫士，要忠于职守、秉公执纪。但是，纪检监察机关不是保险箱，纪检监察干部也不是生活在真空中，党员干部存在的问题，我们的队伍同样存在。有的领导干部因年届退休，被安排在纪检岗位，只想着平稳着陆；有的干部不敢担当，遇到问题绕着走，不想干、不作为；有的干部能力不足、作风漂浮虚躁，不去打听“张家长、李家短”，监督缺失；有的派驻干部认为，与驻在部门领导班子一座楼里办公、一个锅里吃饭，抹不开

面子，对监督畏首畏尾；有的人办案不行，“抹案子”却很有办法。更为严重的是，有的人在问题线索清理、处置和查办案件过程中，严重违反政治纪律、组织纪律、工作纪律，擅做取舍、选择性办案，甚至胆大妄为，跑风漏气，办人情案、关系案、金钱案。这些人利用党和人民赋予的权力以案谋私，必须发现一起查处一起，决不姑息。

权力就是责任，责任就要担当。敢于担当是纪检监察干部对党忠诚的具体体现。纪委书记对纪委会机关党的建设负主体责任，要发挥党组织的战斗堡垒作用，抓好对纪检监察干部的教育、管理和监督。纪委书记既要自身正、过得硬，又要无须扬鞭自奋蹄，领好班子、带好队伍，为党和人民的事业带出一支能打硬仗的队伍。纪律检查机关要开展“三严三实”教育活动，切实转变工作作风，做到严、细、深、实。对尸位素餐、碌碌无为的干部，要坚决采取组织措施，该撤换的撤换、该调整岗位的调整岗位；对不敢抓、不敢管，监督责任缺位的干部坚决问责。

信任不能代替监督。己不正，焉能正人？要心存敬畏和戒惧，增强纪律观念和规矩意识。充分发挥纪检监察干部监督机构的作用，完善自我监督机制，健全内控措施，自觉接受党内和群众监督，坚决防止“灯下黑”，用铁的纪律打造全党信任、人民信赖的纪检监察干部队伍。

党风廉政建设和反腐败工作艰巨而光荣，党和人民对纪律检查机关寄予厚望。让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，扎实工作、锐意进取，不断取得党风廉政建设和反腐败斗争新成效，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

把依法治区贯穿到“四个宁夏”建设全过程

——在自治区党委十一届四次全会第二次全体会议上的讲话（摘要）

●李建华

自治区第十一次党代会和十一届三次全会确立了建设开放、富裕、和谐、美丽宁夏，与全国同步进入全面小康社会的奋斗目标。这次全会提出要全面推进依法治区，这既是建设“四个宁夏”的重要内容，也是建设“四个宁夏”的重要举措。我们贯彻落实这次全会精神，不能孤立地强调法治建设，不能简单地就法治抓法治，要把依法治区放到改革发展稳定的大局中，统筹谋划、协调推进，贯穿到建设“四个宁夏”的全过程。下面，我就贯彻落实好这次全会精神，从思想方法、工作方法方面，再强调几点意见。

一、用法治精神促进开放宁夏建设

党的十八届三中全会提出全面深化改革，四中全会提出全面推进依法治国，这“两个全面”是姊妹篇。法治建设与改革开放就像车之两轮、鸟之两

翼，相辅相成，统一于中国特色社会主义道路。现在有一种倾向，认为改革开放与法治建设是相互排斥的，要改革开放就不能讲法治，改革要上、法治就要让，这种认识是有局限的、片面的，与法治精神也是不符的。

贯彻落实好这次会议精神，必须正确处理依法治区与改革开放的关系，坚持“破”和“立”的辩证统一，既不能片面强调法治而不改革开放、不主动作为，也不能片面强调改革开放而“良性违法”、甚至胡乱作为。乱作为、滥作为是违法行为；慢作为、不作为是渎职，本质上也是违法。

依法治区要与时俱进，为全区改革开放保驾护航。习近平总书记强调，改革要于法有据，但也不能因为现行法律规定就不敢越雷池一步，那是无法推进改革的。依法治区需要开放。封闭起来，在自

己的一亩三分地里搞法治建设是不行的，必须积极学习借鉴外地的好做法，乃至学习借鉴世界上一些国家的好经验，开阔眼界、开阔思路、开阔胸襟，不断创新进取，紧跟时代步伐。依法治区也需要改革。没有哪一部法律一成不变，宪法作为我国的根本大法，除根本政治制度等规定外，其他方面也在不断完善。中央四中全会的《决定》中有186项新举措，我们的《实施意见》有179项新措施，改革精神贯穿始终、体现在各个方面。我们必须以改革的办法推进依法治区，从目标、任务到措施，都要不断创新、不断完善。依法治区要为改革开放护航。我们衡量依法治区的成效，最终要看是否有利于解放和发展生产力，是否有利于增强综合实力，是否有利于提高群众生活水平。改革开放的每一项成就，很大程度上都是在不断地推进法治建设、不断地规范市场经济秩序的过程中取得的，都是在突破传统观念、传统规矩、传统做法的基础上取得的。因此，决不能以法治为借口，按部就班、墨守成规，这样我们就什么事也干不成。实践证明，只有适应改革发展的需要，及时做好立改废释工作，法治建设才有生命力。推进依法治区，就要根据宁夏改革开放的需要，制定新的地方性法规和规定；对于不适应改革开放，需要修订的法规要及时修订，需要废止的要依法废止。最近，我们对1958年至2012年6月自治区党委和办公厅的1132件党内法规和规范性文件进行了全面清理。经自治区党

委常委会研究，决定废止441件，宣布失效307件，另外还有48件需要修改，这也是我们提高党的制度建设科学化水平、推进依法治区的一项举措。有些需要突破法律规定的改革，如果在地方权限内通过立改废解决不了的问题，我们就要积极争取国家授权，为改革试点提供法律依据。上海自贸区争取国家暂停了3部法律和11项行政审批，我们在内陆开放型经济试验区建设中要想借鉴上海自贸区的经验，也要争取国家的法律授权。

深化改革开放要弘扬法治精神，重大改革要于法有据。改革开放初期，许多工作都是在探索摸索阶段，主要是解放思想，冲破制度藩篱，摸着石头过河，法治建设相对滞后。现在情况发生了变化，改革已积累了经验，今后深化改革开放要更加重视法治建设。我们强调于法有据，就是为了使改革不走样、有章有法，有正确方向，不能想怎么改就怎么改，想怎么做就怎么做，更不能为了少数人、小团体的利益就可以乱作为。首先，要利用好宪法和现有法律提供的制度空间，在法治轨道上推进改革开放。也就是说，要把现有的法律、政策规定用够用足。其次，要坚持法无禁止即可为，敢于创新、勇于改革，只要法律没有规定、政策没有限定的，就要大胆探索。再次，允许试点试验的，就要积极推进。中央批复宁夏为内陆开放型经济试验区，如何把这块牌子用好用活，成为我区改革开放的一块金字招牌，需要我们进一步解放思想、大胆创新。

如果循规蹈矩、墨守成规，那就不叫试验，也就没有必要搞试验区。中央批准我们每两年举办一次中阿博览会，这是中央给宁夏对外开放的又一块金字招牌，同样需要我们敢闯敢试。建设开放宁夏，最关键的是解放思想，如果不敢创新、不敢改革、不敢担当，改革开放就是一句空话。建设开放宁夏，最需要的是实打实的措施。试验区不可能一下子把所有政策都拿出来，要一件一件抓落实，一项一项去突破。中阿合作也要一个项目一个项目去落实，经过长时间努力，才能形成气候。如果每个市县、每个厅局都能大胆地推出一项创新举措，加起来就能开创我们宁夏内陆开放的新天地，如果等待国家给政策，那是等不来的。

二、用法治思维加快富裕宁夏建设

发展是党执政兴国的第一要务，推动发展离不开法治保障。我区是欠发达省区，发展的任务十分繁重，越是在这种情况下，越要善于运用法治思维谋划、引领、推动发展。

谋划发展要有法治意识。作决策，要处理好权与法的关系。政府的每一分权力都来自法律的授权，是有边界、有约束的，只有依法决策、依法用权，才能为人民掌好权、用好权。因此，决策时既要考虑是否符合法律规定，也要考虑是否符合法定程序，决不能凌驾于法律之上，搞家长意志。有些决策需要突破现行法律，必须充分论证，广泛听取意见，做好风险评估，把民主决策和依法决策更好地结合起来，这既是衡量用法治思维推动发展的一个标志，更是衡量我们干部政策水平的一项标准。定政策，要处理好现实与可能的关系。每一项政策都要符合本地本部门实际，符合群众的根本利益，充分考虑现有法律政策的规定，充分研究突破的方向和可能，不能拍脑袋。我们确定发展目标，既要

按照全面建成小康社会的目标，形成倒逼机制，也不能不顾经济发展的大趋势、大环境，盲目定指标。我们的经济社会发展指标，一定要在国家宏观指标指导下，结合我区实际，实打实地算出来，不能简单地搞推论、定指标。搞规划，要处理好当前与长远的关系。用法治思维推动发展，很重要的一条就是要搞好规划。我们的空间发展战略规划，是谋全局、管长远的，下一步人大立法后，其他规划都要与这个规划相衔接。这个规划也是管当前的，谋划明年工作，谋划重大项目、制定“十三五”规划，都要与这个规划相衔接，否则空间发展战略规划就是一纸空文。落实好这个规划，就是依法治区的一个实际行动，也是推动发展的重要保证。

引领发展要发挥法治作用。法治是政府与市场的平衡器。如何发挥市场“看不见的手”和政府“看得见的手”作用，是我们在发展中很难把控的一个问题。必须注重发挥法治的引导作用，正确处理好这对关系。要依法履行行政管理职能。这次《实施意见》明确提出，要推行政府权力清单、权力运行责任清单、行政审批负面清单“三个清单”，目的就是要遵循市场经济规律，把该放的放到位，把该管的管好，在引导、服务、调节上多做工作，在管理、审批上少设障碍，真正为市场主体松绑。这项工作，各级党委要高度重视，各级政府要认真落实。法律不仅仅是权力的唯一来源，更是追究责任的手段。“三个清单”主要是厘清政府权力的边界，只要是法定职责就必须作为，如果不履行法定责任，凡事明哲保身，就要通过组织手段中止你手中的权力，追究你的责任。要依法规范市场秩序。对于那些守法经营、诚信经营的市场主体，要依法予以保护，该鼓励的要鼓励，该支持的要支持；对于那些尔虞我诈、坑蒙拐骗、偷税漏税，破

坏市场经济秩序的行为，要依法严厉打击。这种导向形成了，市场主体公平参与竞争、同等受到法律保护，发展的活力就会进一步激发。我们打造“两优”环境，其中法治环境也是一个重要方面，如果我们各级政府都能依法办事，投资者就会更放心、就会纷至沓来。

推动发展要善用法律手段。现在，各地发展的任务很重，有时为了完成任务、推动落实，往往习惯于运用行政手段，有的甚至搞强迫命令、粗暴执法，效果也不见得好。各级领导干部要努力克服单靠行政命令、单靠经济手段的工作方式，善于运用法治思维和法治方式，善于运用行政、经济、法律多措并举的方式推动工作落实，遇到发展中的矛盾和问题，要多从法治角度想办法，多依靠法治的力量来推动。如果我们的干部都知法懂法、依法办事，引导群众守法用法，许多发展难题就会迎刃而解。

三、用法治手段保障和谐宁夏建设

法治是社会和谐稳定的重要保障。习近平总书记强调，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。当前，改革进入攻坚期和深水区，社会稳定进入风险期，必须把法治作为维护社会和谐稳定的“压舱石”。

要依法打击违法犯罪。违法犯罪是对社会和谐的最大破坏，是影响老百姓安全感最重要的因素。我们要充分运用法律这个治国重器，严厉打击杀人、抢劫、涉枪涉爆、黄赌毒等严重影响社会稳定的违法犯罪。如果我们的平安建设能够做到路不拾遗、夜不闭户，那么我们社会和谐就有了最有力的保障，就能还百姓一个平安，给社会一个交代。今年全区公安机关开展了禁毒大收戒，效果很好，这方面的工作还要持续抓。现在正值岁末年初，是各

类刑事案件的高发期，要开展集中打击活动。不能我们刚刚部署了依法治区工作，犯罪率就上升，老百姓就会认为我们这次全会没有实际效果，就会影响我们党的公信力。

要维护社会公平正义。公平正义是衡量社会和谐的重要标志。《论语》上讲，民不患寡而患不均。就是说老百姓不怕得到的少，就怕不公平。依法治区就要在维护社会公平正义上多下功夫。要坚持党要管党、从严治党，特别是要依纪依法严惩腐败。腐败直接破坏社会公平正义，老百姓最反感、最痛恨，既要坚决查处领导干部违纪违法案件，又要切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。要营造公平竞争的市场经济环境，建立公平的分配机制，创造平等的就业机会，大力推进司法公正，让老百姓从每一个司法案件中感受到公平正义就在身边。司法机关要以贯彻这次全会精神为契机，加强对司法人员的教育，提高办案质量。对涉法涉诉信访案件，要逐个排查，看看有没有司法不公的问题，冤假错案要及时纠正。

要夯实全民守法这个基础。人民群众是依法治国的主体，也是和谐社会的主体，全民守法是建设和谐宁夏的基础。因此，我们要切实提高全民的守法意识，培育法治文化，形成守法光荣、违法必惩的良好社会风尚。要高度重视思想舆论工作，对各种杂音、噪音包括网上的负面信息及时加以澄清和纠正，主动发声、先声夺人，讲好中国故事、宁夏故事，传递正能量。我们还要弘扬回汉一家亲的光荣传统，把我们宁夏民族团结、宗教和顺这张名片打造得更加靓丽。

要坚持以人为本、法情并重。维护和谐稳定，有时仅靠法治是不够的。法律是无情的，但人是有情的；法律不可或缺，但并不是万能的，社会治理

的渠道不应该只有法律一条途径，我们不能把老百姓反映的所有问题都交给法律，把所有的矛盾都推给法院，也不能把矛盾上交，要尽可能把矛盾问题解决在基层、解决在萌芽状态。有些事情自己明明能解决，因为怕担责，上交矛盾，甚至让老百姓上法院，这不符合法治精神，也不符合党的宗旨。因此，我们要坚持以人为本，宽严相济，重视疏导化解、柔性维稳、文明执法，善于做群众工作，善于做思想政治工作，善于发挥德治的教化作用，努力做到以法为据、以理服人、以情感人。

四、用法治力量推动美丽宁夏建设

法治是推动各项事业向前发展的强大力量，也是建设美丽宁夏的重要力量。依法推进美丽宁夏建设，既要考虑当前，也要考虑长远，用严格的法律制度保护好我们的环境。

建设美丽宁夏，要增强忧患意识。环境既是发展问题，也是民生问题、社会问题，人们对环境越来越重视。现在，我们有的领导干部重发展轻环境，有的只顾眼前、不顾长远。宁夏生态环境本来就脆弱，经过历届党委、政府和全区上下的共同努力，才使良好的生态环境成为我们宁夏的一张靓丽名片。保护好这张名片，是我们的共同责任。当前，宁夏环境保护压力很大，特别是宁东的压力更大，一旦宁东的环境出了问题，就会影响银川、影响全区生态环境，影响黄河的安危。我们一定要有危机意识。尽管现在宁东的排污基本上是达标的，废气、废水的处理也加大了力度，但废渣的处理、高盐水的处理还没有完全解决。这些问题，还有偷排、漏排的问题，政府及其有关部门要高度重视，企业也要承担起责任。否则，我们将愧对历史，愧对人民，愧对子孙后代。银川的环境问题也不容忽视。就拿交通来说，现在看起来马路宽敞、交通相

对快捷，但大家仔细算一算，我们银川的人均机动车拥有量超过北京，增速也比较快，如果现在不考虑这些问题，不采取一些措施，过不了几年，银川的交通状况就会跟今天的北京一样，而且还会引发停车难、雾霾天气等问题。因此，我们要增强忧患意识、责任意识，保护好宁夏的青山绿水，决不能以牺牲环境为代价，换取一时的发展，决不要发臭的GDP。

要依法依规节能降耗，为发展提供空间。能耗是影响环境的重要因素，从中央到地方，都出台了各种各样的政策措施和考核办法，对各类企业制定了明确的排污标准，我们都要认真落实。处理好发展与环境的关系，关键是找到平衡点。我们宁夏是资源依赖型省区，工业倚重依能，环境承载力是制约发展的一个瓶颈。一方面要通过转型升级，把能耗指标稀释出来；另一方面要通过节能降耗，淘汰落后产能，为发展腾出空间。我们重视能耗的考核，特别是万元GDP能耗的考核。要发展就要耗能，我们强调只要是行业领先、能耗最低、排污达标的企业，就要大胆地引进，同时要大胆鼓励企业发展循环经济、绿色经济。只有这样，我们的发展才有希望，才能真正为老百姓谋福祉。要依法推进资源节约集约利用，包括水资源、土地资源、矿产资源，都是稀缺资源，要依法、有序、合理开发，切实提高资源的综合利用效率。

保护生态环境，要有法可依、执法必严。依法保护生态环境，是建设美丽宁夏最有效的手段。一方面，要加强环境保护的立法。新修订的《环境保护法》将于明年1月1日起施行，我们要全面贯彻落实。这方面，我区也制定了一些地方性法规，但总体上还不完善，实施得也不够好。要通过立法，把生态、耕地、水资源“三条红线”明确下来，同

时对破坏生态环境、违规排放“三废”者的惩处也要做出明确规定。下一步五个地级市都将有立法权，这方面的立法也要跟进，结合本地实际，制定生态环境保护方面的法规。另一方面，要严格执法。生态环境的红线就是一条高压线，如果谁触碰了，就必须受到法律严惩。对那些污染严重、造成重大社会影响的，既要依法进行经济处罚，也要依法追究刑事责任。要按照谁污染、谁治理的原则，责令限期治理，倒逼企业重视环境保护。要强化执法监管，环境执法部门要履行好监督和管理责任，积极主动作为；企业要落实好主体责任，不能只顾眼前利益，只追求经济效益。当然，我们强调严格执法，并不是说要把哪个企业一棍子打死，要多为企业提供指导和服务，督促上环保设施，做好环保工作。

全面推进依法治国，关键在落实。要加强领导。充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，健全工作机制，定期听取汇报，及时解决问题，为依法治国提供坚强组织保证。各级人大、政府、政协和司法机关、人民团体、社会组织，都要履职尽责，发挥作用，形成推动依法治区的强大合力。

要明确责任。把任务分解到各地各部门，把责任落实到每个单位、每个人身上，明确时间表和路线图。各地各部门要对号入座，制定方案，确定措施，把依法治区的各项任务落到实处。要真抓实干。保持作风建设的新常态，坚持领导带头抓、扑下身子抓、雷厉风行抓。对已经明确的工作，要主动抓起来、干起来，决不能等待观望、无所作为；对只提了原则性、方向性要求的工作，也要提出具体办法、逐项抓好落实。要加强督查。对各地各部门法治建设情况进行督查，发现问题要督促整改，

好的经验要及时总结，正面典型要大力宣传，负面典型要予以曝光，确保依法治区各项工作顺利推进。要把法治建设工作纳入领导班子和领导干部政绩考核指标体系，作为干部选拔任用的一个重要依据，今年还要作为民主生活会对照检查的一个方面。

岁末年初，各项工作任务重、头绪多，要统筹谋划，抓紧抓好。一是要按照自治区党委、政府对今年工作的总体要求，对照全年目标，再加一把劲，争取完成全年重点工作任务，同时要精心谋划好明年的工作。二是要毫不松懈地抓作风、改作风。最近中央下发了关于深化“四风”整治、巩固和拓展教育实践活动成果的《指导意见》，我们也对整改后续工作做了部署。各级党委要结合年底的各项考核，发现问题及时纠正和查处，保持好当前作风建设的新常态，坚决防止“四风”问题反弹，坚决纠正“庸、懒、散、混”等不良现象。纪检监察机关要加大执纪监督力度，特别是元旦、春节将至，要重申“两节”期间禁止公款吃喝、请客送礼等方面的要求，警钟长鸣，发现问题从严查处。三是要高度重视并切实抓好安全生产，加大食品、交通、消防、工程施工和工矿企业等方面的监管力度，排查隐患，落实责任，确保不发生大的安全事故。要高度重视困难群众的生产生活，精心组织各种送温暖活动，让老百姓感受到党和政府的温暖。

全面推进依法治国，使命光荣、责任重大。我们一定要认真贯彻落实党的十八届四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，开拓进取，扎实工作，奋力开创法治建设新局面，为建设开放、富裕、和谐、美丽宁夏作出新的更大贡献。

（作者系自治区党委书记）



● 宁东能源化工基地管委会

我区煤炭资源储量大、品种全、质量优、开发条件好，已探明储量居全国第6位。煤田分布与黄河水资源在地域上的有机结合，为我区发展煤化工产业创造了条件。在自治区党委、政府的领导下，按照基地化、大型化、规模化发展要求，在宁东等地建设了一批传统煤化工和现代煤化工项目。目前，煤化工产业已成为我区当前和将来最具优势的产业之一，在自治区实施“兴工强区”战略和实现跨越式发展中有着举足轻重的作用。2013年，自治区提出依托宁东基地建设“煤化工产业人才高地”，按照自治区组织部相关安排部署，我们围绕宁东基地煤化工产业发展情况，对实施“煤化工产业人才高地”建设进行了调研和思考，并对煤化工人才方面存在的问题提出了一些对策和建议。

一、宁东基地煤化工产业发展情况

（一）一个现代化煤化工基地已经初具规模。宁东基地煤炭资源探明储量386亿吨，远景预测储

量1394亿吨，是国家14个重点开发的大型煤炭生产基地之一。2003年，自治区党委、政府做出了开发建设宁东基地的重大战略决策。2008年，国务院《关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》中明确提出将宁东列入国家重点开发区，高起点、高水平地把宁东建设成为国家重要的大型煤炭基地、煤化工产业基地、“西电东送”火电基地和循环经济示范区。开发建设十年来，在国家的关心支持和自治区党委、政府的正确领导下，神华宁煤、中石化、宝丰集团、宝塔集团等大型国有和民营企业，在宁东基地实施了一批技术新、规模大、具有竞争力的现代煤化工项目，建成了全球首套50万吨/年煤基丙烯装置、德国西门子GSP气化炉首次实现工业化应用，采用我国中科合成油技术、开工建设了400万吨/年煤炭间接液化项目。到2013年底，宁东基地已累计完成投资2590亿元，当年完成固定资产投资460亿元，占自治区的

17.8%；工业增加值达到247.46亿元，占自治区规模以上工业增加值的27.5%；财政总收入达到58亿元，其中地方财政收入达到25.5亿元，占自治区8.3%；建成煤化工产能突破1000万吨，在建产能800万吨以上，其规模和技术水平均处于国内国际领先水平。2014年第一季度，宁东基地煤化工行业产值超过煤炭和电力等行业，居宁东基地工业经济首位，实现工业增加值14.22亿元，同比增长39.4%，占宁东基地工业增加值比重达23.3%。

（二）煤化工产业转型升级面临人才短缺问题。在肯定成绩的同时，我们也要看到宁东基地煤化工产业发展存在的问题。一是煤化工产品结构不合理。初级产品多（主要产品为焦炭、甲醇、聚烯烃等）、深加工产品少，精细化程度不高，缺乏占据产业链高端的化工产品，企业内涵增长不足。二是产业转型升级压力大。煤化工属于资源消耗性产业，随着发展空间、资源要素、节能减排、环境承载力等约束的日益增强，传统的以要素投入支撑经济发展的粗放式增长方式难以为继，如何通过科学技术创新，构筑一个清洁、高效、经济的煤化工全产业链体系，提高能源利用价值，是宁东基地实现产业转型升级、可持续发展面临的重大挑战。三是煤化工产业人才结构不合理。作为一个人才密集、技术密集、资金密集型产业，随着一批煤化工项目的建设，宁东基地吸揽和储备了一批煤化工领域的专业人才。目前，宁东基地煤化工行业从业人员达1.8万余人，其中，专业技术人员1714人，管理人员1628人，技能人员6830人，研发人员85人。专业技术人员中高级职称120人、副高级职称82人，具有本科学历718人、硕士学位48人、博士学位2人。研发人员中高级职称2人、副高级职称5人，

具有硕士学位38人、博士学位3人。作为科学发展的第一资源和第一推动力，人才是产业转型之要、竞争之本、活力之源。但以上这些数据与快速发展的产业需求相比，宁东基地煤化工人才结构及其不合理，企业专业技术人员的学历和技术职称在数量上由低级到高级呈锐减趋势，科研人员、高层次人才及领军人物极度短缺，企业现有人才在学历结构、专业技术职称方面存在失衡，以上这些，与打造一支高学历高技术专业职称的人才群还有较大差距，也远不能支撑将宁东基地建设成国内一流能源化工基地的发展目标。

二、煤化工产业人才问题存在的根源

（一）缺少高层次人才创新创业载体。在科技资源方面，我区大院大所稀缺，公共科技创新平台建设和服务还相对滞后。在企业方面，宁东基地煤化工行业主要有神华宁煤、中石化长城能源、宝丰集团、宝塔集团、捷美丰友、庆华集团、通达集团等企业，建成进入商业化运行项目主要有神华宁煤50万吨MTP、6万吨POM、85万吨甲醇，宝丰集团500万吨焦化、60万吨甲醇、30万吨焦油深加工、庆华集团110万吨焦化等项目，中石化长城能源、捷美丰友、通达集团等企业煤化工项目尚处于试生产或者建设阶段，企业工作重心还尚在项目建设方面。目前，宁东基地煤化工领域创新创业载体仅有1个国家级企业技术中心、1个博士后工作站和1个国家级煤化工检测重点实验室，自治区和国家级企业工程技术中心、高新技术企业尚属空白，对煤化工领域高层次人才的容量和吸引非常有限，导致一些区外高层次人才想与宁东基地一些企业开展科研项目，但找不到合适的合作载体。因此，人才载体整体规模小、数量少、层次低，科技

氛围不浓厚，提供给人 才施展才华的舞台比较有限，创新创业环境欠佳，一定程度上影响了高层次人才 的引进和发挥作用。

（二）人才培养缓慢与产业发展过快不协调。一方面近年国内煤化工的项目频频上马，凡是煤炭资源大省都在竞相发展现代煤化工，在建、拟建以及处于规划阶段的煤化工项目呈逐年上升势头。仅以烯烃为例，目前国内处于运行、试车、建设和前期工作阶段的煤基烯烃项目有 55 个，其中，已投入运行的煤基（甲醇）烯烃项目 13 个，预计到 2018 年，国内煤基烯烃产能将达到 2365 万吨，这些项目的建设导致企业对煤化工人才需求过度。另一方面国内高校煤化工专业设置滞后。2011 年，北京化工大学、大连理工大学等国内 15 家高校才开设能源化学工程本科专业。在高职院校，共有 50 家学校开设了煤化工相关专业（其中 23 家是 2011 年才刚刚开设煤化工类专业），煤化工专业在校生仅有 9000 多人，对于奔向万亿元产值的煤化工产业，其后备人才却不足万人，人才培养规模明显偏小，且多数设置煤化工专业高职院校教学内容老化，跟不上产业的发展。

（三）煤化工人才高流动性致使企业只愿用人而不重视培养人。目前宁东基地煤化工领域高层次人才和熟练技术人员非常抢手，从一家企业转调到另一家企业，不但有进一步提升的机会，薪酬也会水涨船高。同时，由于煤化工项目多数设在远离城镇和城市（如银川、吴忠、灵武等），缺乏一流学校和医疗等配套设施，很多技术人员不愿长期在宁东基地工作。以上因素导致了煤化工人才的流动性大，也致使多数企业只愿用人而不愿培养人，在招聘员工时，强调员工要具备较高素质和高水平的经

验和技能，把新生劳动力以及缺乏劳动经验和技术的员工拒之门外。还有部分企业只重视管理人员的培养，忽视对技能人员的培训，使技术人员技能素质不能适应技术进步的要求。

（四）人才观念淡薄。由于我区属欠发达地区，加之煤化工项目投资大，大部分企业认为现在企业最需要的是资金，而不是人才，只要资金充足，企业做大做强，自然就有人才，企业不景气，引进人才也留不住。还有部分企业认为，企业暂时不需要高层次人才。因此，往往忽视人才的重要性，看不到人才的效应、人才的贡献，更看不到引进一个优秀人才，能够带领一个企业或一个领域走进同行业先进行列，为企业创造出巨大效益。因此，人才观念淡薄，人才认识误区，也是影响宁东基地引进高层次人才的一个重要原因。

（五）煤化工人才优惠政策滞后。近年来，自治区连续出台了引进和培养人才的优惠政策，但与东部发达地区相比，这些优惠政策对人才的吸引力不强。相比苏州工业园区、西安高新区等科技人才密集区，政府人才工作经费投入过少，导致煤化工领域高层次人才队伍建设缺乏力度。例如：在苏州工业园区，设立了 2 亿元的人才开发专项资金，从创业扶持、薪酬待遇、住房优惠、社会保障等方面为人才创造一流的环境，通过产业吸引人才，以人才引领产业，园区实现了产业转型升级与人才结构优化的良性互动。

三、建议与对策

（一）完善各类平台载体。一是由政府或与企业共建宁东科技园。经调研，天津经济技术开发区 13 个高科技孵化基地中，9 个完全由政府投资建设；苏州工业园区 380 万平方米的各类科技载体

中，90%以上由政府投资建设；西安高新区60万平方米生产力促进中心完全是由政府建设。因此，为建设煤化工人才高地，建议由政府牵头，依托煤制油、煤制烯烃等重大煤化工项目和工业装置，建立多层次、多学科的工程中心、技术中心和中试基地，搭建科技创新平台，形成科技研发、技术转化、人才居住、生活服务等功能综合园区，为煤化工领域高层次人才引进打下基础。二是建立产学研战略联盟。引导区内外高等院校、科研院所与神华宁煤、宝塔石化等大中型企业共同组建产学研战略联盟，使企业成为技术开发、科技投入、科技成果转化、科技创新团队建设主体。鼓励企业创建技术中心，加快博士后科研工作站建设。三是建立高端人才创业发展平台。依托宁东科技园中试基地，建立煤化工产业人才信息中心、人才创业培训基地、创业孵化基地和微型企业培育基地，吸引海外留学归国人员、高校毕业生和创业企业入驻。

（二）分类引进和培养。一是要引进一批煤化工产业技术领军人才。围绕急需紧缺人才，由政府和企业组成煤化工人才引进联盟，共同开展设立“煤化工产业科技领军人才培养计划”“海外精英人才集聚计划”等急需紧缺人才专项项目。二是要培养一批煤化工产业高层次专业技术人才。由政府牵头与清华大学、北京化工大学等知名高校合作在宁东基地共建“校外实践基地”，对产业急需紧缺高层次人才进行定向培养。三是要培养一批知识全面、技术精湛的知识型高技能人才。实施“煤化工产业高技能人才培训工程”，建立区域高技能人才“柔性流动”合作机制，创新人才使用方式，鼓励宁东基地内高技能人才通过兼职、合作攻关、项目引进等多种方式发挥作用。

（三）建立多元化创新创业资本市场。从国际惯例来看，科技成果从研发、小试和中试再到产业化需要投入资金的比例是1:10:100。在研发阶段投入主要是以政府投入为主，产业化阶段主要是依靠企业投入。关键就是中间的小试和中试阶段的投入，这个阶段的投入对于一般的金融机构和民间资本而言，风险是非常大的，对于企业自身投入来讲也是如此，这就需要政府资金发挥引导和推动作用，适当地吸引金融机构和民间资本投入。国内苏州工业园区、西安高新产业园区等均设立了风险补偿资金池，按照一定比例提供贷款风险补偿。为此，建议在我区设立煤化工领域多元化创新创业风险补偿资金，通过发挥政府资金的引导作用，吸引商业银行贷款，通过股权投资等方式，完善创新创业资本市场，以吸引掌握煤化工领域核心技术人才到宁东基地进行创新创业。

（四）优化煤化工人才发展环境。一是各部门（单位）要认真落实自治区人才工作各项优惠政策，同时积极推荐煤化工产业中高层次人才申报国家、自治区重点人才项目和“塞上英才”等选拔，并对入选的人才给予配套奖励。二是由政府建立煤化工产业人才发展专项资金，对作出突出贡献的重点产业企业家、优秀人才给予表彰奖励。三是企业要通过薪酬留人、感情留人、发展留人。采取股权、技术入股等形式向煤化工领军人才实行分配倾斜，激发工作动力。为职工解决住房、子女上学、就业、医疗、出行等问题，让员工安居乐业。为专业技术人才设计科学合理的职业发展规划，提供提升和发展平台，同时通过组织内外部培训等方式，提高技术人员技能和素质。

关于加强对县委书记管理和权力监督问题研究

●石治敏

习近平总书记在十八届中纪委二次全会上指出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。各级领导干部都要牢记，任何人都没有法律之外的绝对权力，任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。要加强对一把手的监督，认真执行民主集中制，健全施政行为公开制度，保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私。”县作为乡村的头，城市的尾，自古以来就在我国组织结构体系中处于关键的地位。县委书记一职在我国的行政体系中有十分重要的地位，它是承上启下最重要的一级行政机构，对于党的路线方针政策的传达和具体实施有着不可替代的重要作用。这使得县委书记这个岗位既是“最容易有作为的大舞台”，

又是“最容易出问题的重灾区”。这些年探索出台了制约县委书记权力的一些制度和办法，在一定程度上收到了明显的成效，但从曝光的腐败案件查处中又不得不令人反思。笔者试图结合盐池县作为全国县委权力公开透明运行试点县的做法和经验来谈谈对这个问题的粗浅认识和看法。

一、盐池县加强县委权力公开透明运行的做法和经验

盐池县2010年11月被定为全国县委权力公开透明运行试点县，本着“先行先试、勇于实践、逐步延伸、注重实效”的原则，以确权为基础、规权为关键、民主为核心、监督为保障，精心组织，创新实践，初步建立起决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行体系，力求县委权力透明行使、规范运行。当然，加强县委权力公开透明运行从某种意义上来说也就是对县委书记的管理和监督。

一是依章依规，全面厘清县委权力运行范围。

紧扣“有哪些权”“谁来用权”“怎样用权”等环节，按照“依法、高效、规范、实用”的原则，将县委权力与具体工作责任区别开来，条理化梳理出全局工作、经济建设、社会发展、社会稳定、党的建设、党风廉政建设等6类50项县委职权，厘清了县党代会、全委会、常委会、县委书记、副书记、常委181项职责职权，初步建立了清晰简洁的权力“清单”和层次分明的权力“结构”，基本做到职权的大小清清楚楚、行使的程序明明白白。

二是健全制度，着力完善县委权力运行机制。按照“职权法定、决策民主、执行顺畅、监督有效”的总体要求，结合县委换届，修订完善了《县委全委会工作规则》《县委常委会工作规则》等制度64项，绘制了《县委全委会职权行使流程》《县委常委会职权行使流程》等流程图50个，出台了《关于加强对“三重一大”事项监督管理的实施意见》等相关制度文件40多个，使各项权力在运行中有章可循、依法用权。

三是拓展延伸，积极构建县委权力运行体系。按照决策权、执行权和监督权有机统一的总要求，在下大气力抓好县委权力公开透明运行工作的同时，本着“横向带动、纵向拓展”的原则，将试点范围横向延伸到县人大、政府、政协三套班子，纵向延伸到乡镇和县直各部门，同步开展工作，分层次探索路子、积累经验，初步形成了县委统揽全局，人大、政府、政协同步跟进，纪检组织牵头协调，相关部门共同参与、各负其责的工作格局，有力保证了试点工作有序有效推进。

四是发扬民主，提升决策的科学化水平。按照“民主决策、依法决策、科学决策”的要求，积极探索实践决策前调查研究、集思广益，决策时广泛

参与、民主集中，决策后定责问效、跟踪落实的决策运行机制，先后出台了《重大决策票决制度》《重要工作论证和评估制度》《重大决策社会风险评估制度》等决策制度，以决策的科学化和规范化，推进盐池县经济社会协调发展。特别是在研究“三重一大”（重大事项决策、重要干部人事任免、重要项目安排、大额度资金使用）事项时，坚持“调研不深入不决策、论证不充分不决策、群众不参与不决策、意见不统一不决策”，最大限度地减少决策失误，有效杜绝议而不决、决而不行、行而无果现象的发生。近年来，盐池县以防沙治沙为突破口，立足实际、果断决策，坚定决心、持续推进，实现了“沙进人退”到“人进沙退”的历史逆转，抓生态就是抓生存、抓经济、抓发展的理念深入人心，生态建设逐步成为盐池的“金字品牌”，被评为全国林业科技示范县、全国绿化工作先进县。实践证明，通过广泛调研论证，科学民主决策，所做出的经济建设和民生改善等一系列重大战略决策，更加切合盐池实际，也更加符合科学发展的要求，对推动县域经济科学发展、跨越崛起发挥了十分重要的作用。

五是规范用人权，提升选人用人的公信度。结合“科学规范和有效监督县委书记用人行为”试点工作，出台了《县委常委会讨论决定干部任免票决办法》《科级领导干部选拔任用初始提名办法》等制度，更加注重在改革发展主战场、维护稳定第一线、服务群众最前沿发现干部、培养干部；更加注重在急难险重、

关键时刻、重大原则问题上考验干部、选拔干部，进一步改进选人用人方法，着力提高选人用人的公信度。结合县乡党委、人大、政府和县政协换届，采取“海推海选”“公推比选”“四差额”“常委会票决”等民主科学的选人用人方式，选拔任用了56名科级领导干部，确定了145名科级后备干部，初步形成了党管干部、组织掌控、群众监督有机统一的选人用人新机制。同时，采取“全额定向推荐”“三谈五测十八问”等形式，扎实做好干部考核评价工作，并探索建立了效能目标管理责任制考核“跨栏”和“末位淘汰”制。2013年，盐池县对责任制考核3个没有“跨栏”的单位主要负责人进行了调整，1个单位责令限期整改，切实树立“重品行、重实干、重业绩、重公论”的选人用人导向，形成了风清气正、心齐气顺的干事氛围。2012年，盐池县干部工作和组织工作满意度测评均位居全区首位。

六是强化监督，提升监督的实效性。聘请了20名县委权力公开监督员，建立了参加重大决策会议200人资料库，健全了廉政风险防控“三级预警机制”，创新开展了“五直评”考评活动，探索推行“三下三上”五步民情工作模式，实现了民主监督由党内向党外、由干部向群众、由组织向社会的“三个拓展”。在生态移民扶贫攻坚中，创新推行“全程式”参与管理，让搬迁群众在参与中监督、在监督中管理，确保阳光移民、廉洁移民、和

谐移民。结合落实中央党的地方组织党务公开联系点工作，确定县委

常委及副县长党务公开联系点17个、县级党务公开示范点13个，建立了县委新闻发言人制度。投资400余万元打造“数字政务”，大力推行网上办公、网上审批、网上监察，办理回复县委书记、县长电子信箱群众反映的社情民意2455件，初步构建起了“事前有预防、事中有监控、事后有处置”的县委权力运行风险防控长效机制。

二、县委书记管理和权力监督存在的问题及原因分析

一是权力边界不清晰，制约难度比较大。县委书记拥有哪些权力以及这些权力的界限如何，有规定但还是不够清晰，特别是县委书记在人、财、物以及重大决策方面的权力，多是粗线条的规定。尽管县四套班子各有分工，但很多县委书记实际上已经超越了党委的决策权而凌驾于四套班子整体职能之上，特别是在经费开支、人事任免、项目建设、设备采购、工程招投标等重大事项方面，虽然程序合法，依然无法避免暗箱操作和“一言堂”现象的存在。尤其用人权是县委书记最大的权力，人抓在手里，就等于事抓在手里，隐性权力的影响力无法从表象感觉到，使得制约难度比较大。

二是制度设计缺乏可操作性，出现管理“真空”。“委任制”干部有其独特的优越性，但制度设计的不严密容易导致“上级无暇管、同级无法管、下级无权管”的管理“真空”现象。即便管理监督制度出台了許多，但在某种程度上又缺乏可操作性，执行落实不够到位。从我区查处的方仁案件看，虽然中央、自治区及银川市制定出台了許多管理和监督制度，但其不按制度办事或者直接越过制度，违规插手工程建设、土地出让，大肆受贿也折射出管理方面的“真空”问题。

三是权责不对等，事后追责依据不足。县委书记决策权主要依托常委会或全委会这个载体，通过集体决策形成统一决议，然后转交政府领导班子、成员以及政府组成部门执行和实施。这就使得决策者并不作为执行主体参与到对决策的实施中，实施主体的变化也就导致对县委书记事后个人追责缺乏法律依据和事实依据。直观的感觉就是权力是书记的，责任则成了县长或其他领导成员的，一些不经事前调研、论证、评估的“拍脑袋”决策和错误决策、用人失察等行为造成不良影响后，县委书记很少承担责任，县委书记权责不对等。

四是自律意识较为淡薄，缺乏有效监督。少数县委书记家长意识强烈，作风霸道，把自己当成组织，习惯于命令指挥，接受管理和监督的意识淡薄，工作独断专行，管理“家长制”，决策“一言堂”。尤其县级政权处于国家政权的末端，远离中央政府，相对而言，属于比较独立的一个行政单位。对上，县里的政治、经济和社会发展事业相对独立，自由行动的空间很大，监督权力不易到达，用群众的话说是“山高皇帝远”。特别是监督主体缺失，上级对下面的监督仅仅停在听取汇报，至于下面的人事和财政也不好多加干预，同级名义上虽然有人大、政协、审计、新闻媒体等监督，实际上这些监督对县委书记难以到位或流于形式，监督力度不大，而下级或群众监督不了也无法监督。监督内容缺失，针对县委书记工作时间、工作场所的监督多，对八小时以外的监督少，监督内容不明或涵盖不全，监督没有跟上。

究其原因，在主观方面，少数县委书记官本位思想、特权思想浓厚，人治理念和等级观念较强，不愿被管被监督，甚至以言代法、以权压法、滥用

职权；少数县委书记违纪违法手段更加隐蔽多样，导致现有的监督手段、方法等跟不上形势任务的需要而使监督难度越来越大。正如孟德斯鸠所说：“一切有权力的人都容易滥用权力”，这是亘古不变的一条经验。在客观方面，社会潜规则对权力滥用和寻租起到推波助澜作用，而且制度设计的不科学、不健全也导致少数县委书记对权力的认识存在偏差，只唯上不管下；何况目前“委任制”运行模式使得县委书记也不得不听从上级领导的指示和要求，科学合理的指示要求服从落实无可厚非，但遇上个别上级领导“瞎指挥”“瞎安排”，虽然心里明白不符合当地实际需要，但为了“乌纱帽”也只能无条件服从，一以贯之，极容易出现政绩工程、形象工程、面子工程等，最终导致县委书记权力没有得到正确使用。

三、加强对县委书记管理和权力监督的对策建议

县委书记作为党执政治国的骨干力量，一头代表执政党形象，一头连接着基层百姓。建设好县委书记队伍，事关县域经济社会的科学发展，也事关党的执政基础和国家的长治久安。

（一）提高选拔考核标准，防止县委书记配备出现纰漏。县委书记作为一个特殊群体的领导干部，对其配备要做到慎之又慎、百里挑一、好中选优。进一步加强顶层设计，要以法律的形式对县委书记管理和权力监督做出明确、完整、系统的规定，加强制度的细节设计，提高制度可操作性。修改完善现有的

“委任制”，切实按照“好干部”的标准进行配备，要突出思想修养和道德修为，更要突出民意的认同度。完善考核制度，改进政绩考核，强化作风考核，多渠道开展民意调查，分层次进行民主测评，注重在基层群众、乡语口碑、来信来访中了解县委书记日常表现，把考核结果作为评先评优、职务晋升的重要依据。同时，加强任职交流，对在同一个县任职超过五年的县委书记，及时调整，交流任职。

（二）加强教育培训，防止县委书记思想政治觉悟和法纪意识滑坡。把理想信念教育、宗旨意识教育和中国特色社会主义理论作为县委书记管理和监督的基础性工作常抓不懈。加强县委书记政策理论教育、法治教育、党风党纪教育，不断打牢思想根基。重点抓好警示教育，通过警示教育展览、警示教育片、服刑人员现身说法，增强县委书记党章意识、法纪观念，使其自觉接受管理监督，常思贪欲之害，守住“底线”，不越“红线”。

（三）分解剥离权力，防止县委书记权力过大。县委书记核心权力是用人权和决策权，这也成为最容易腐败的领域。建议借鉴推广盐池县县委权力公开运行的做法和经验，厘清党委、人大、行政机关等各自的权力界限，公布县委书记的权力清单，明确规定县委书记不再直接分管人事，不得插手工程招标、项目建设、城乡规划、征用地审批。

重大事项由相关职能部门提出方案，交给政府常务会议议决，议决通过的方案再提交县委常委会研究，县委常委会

表决通过后，政府才能启动

实施，这样既相互限制又相互协调，有效限制县委书记的不当用权。特别是在用人权方面，选拔任用干部时不得有意“带帽考察”，凡不经本单位推荐的干部或不列入组织正副科级后备干部储备库的一律不提拔，加大单位直接对干部的管理权。盐池县在用人权的动议环节，就根据各空缺岗位的实际需要，采取“三提、三不提”（“三提、三不提”，即规定县委书记在动议干部时必须做到只提方向原则，不指定具体职位；只提选任标准，不提具体人选；只提选拔要求，不限定选拔范围），“四不上会”，确保选人用人的公信力，逐步形成书记监管，副职分管、集体领导、科学决策的新工作机制，使决策、执行、监督等权力适当分离，有效的分解剥离了县委书记的权力。

（四）规范权力运行，防止县委书记权力不受制约。规范县委书记的权力，应该在厘清权力清单的基础上，关注权力运行每个环节的风险点，制定权力运行流程图，然后按流程严格履行职权。盐池县在研究“三重一大”事项上坚持推行常委会票决制或全委会票决制，扩大决策的范围，完善了决策的表决机制，有利于确定常委会或者全委会的集体领导地位，将权威中心从个人转向组织，加大了县委书记操纵或者影响集体意志的难度。当然，为了防止常委会票决制或全委会票决制流于形式，还需要改革县四套班子配备模式，除了县委书记、纪委书记、组织部长和法检两院院长必须异地交流，其他人选应当配备当地干部，这不仅能够有效的调动地方干部工作的积极性，使优秀人才得到提拔重用，更为重要的是可以对县委书记形成有效的监督。其实，最好的权力制约和监督就是公开透明，让权力在阳光下运行。否则集体决策更容易使县委

书记的个人决策合法化,根本达不到制约县委书记权力的目的。所以在县一级的决策中必须要扩大民主,要让一些重大决策充分得到广大干部群众的认可才行。县委书记直接面对基层干部群众,是不是一个合格的县委书记,只有广大群众才最有发言权。当然,也要避免在改革和发展的进程中因为部门利益或个人不当诉求得不到保障和体现,便对县委书记进行恶意攻击或诋毁,导致县委书记为了片面追求群众满意度而沦为“老好人”,使县委书记应有的权力得不到有效的发挥。

(五) 完善监督机制,防止县委书记权力不受监督。要按照中央有关精神,整合监督力量,畅通监督渠道,加强情况反馈,形成县委权力特别是县委书记权力运行的制约监督机制和反映问题处理机制,保证权力正确行使。首先,上级监督要到位。上级党委要加强对县委书记用人、民主决策和廉洁自律方面的监督,每年至少谈话一次,对存在问题进行批评和纠正;同时要加大省级巡视组的工作力度,将巡视工作延伸到县,并疏通基层群众反映问题的路子,注重听取群众对县委书记的意见。当然,这个过程一定要独立进行,群众人选不能由下面指定或内定,否则,既听不到真实情况,还可能给讲真话的同志带来伤害。同时,建立党风廉政建设巡视制,每年对各县开展为期一个月的党风廉政建设巡视。其次,同级监督要强化。推广县级党代表常任制,完善党代会质询和问责制,强化对县委书记弹劾制度的作用,充分发挥党代表的监督作用;建立健全常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度,积极发挥全委会的监督作用;更为重要的是按照十八届三中全会所提出的,加快纪委改革力度,使县纪委对县委书记的监督作用充分得

到发挥。再次,群众监督要有力。充分发挥县委书记廉情公示制度,每年在县级领导班子民主生活会征求群众意见前,要求县委书记带头对照廉政规定进行自查,并公示自查情况,公示期内如有群众反映,上级纪委应核查处理;探索建立群众旁听县委讨论干部任免制度,邀请县内离退休干部代表、党代表、人大代表、政协委员和群众代表3-10人列席旁听县常委会,监督重要干部人事任免;建立举报受理制度,充分利用互联网、举报意见箱、举报电话等形式,收集民意,同时,发挥好中纪委和上级举报网站的优势,并向举报人反馈举报事项处理结果;健全保护建议、批评、揭发、检举人权益制度,确保下级和群众的监督权不被侵犯。此外,对县委书记探索进行同步审计,并强化媒体的监督作用,依法保障媒体权利,充分发挥社会舆论对县委书记的监督作用,真正置县委书记于全县人民的监督之下。

总之,县委书记是一个高危职业,只要真正“把权力关进制度的笼子里”,不仅保护了县委书记在用好权、当好家的基础上做出表率,而且又能充分发挥其聪明才智服务好人民,为一个地方营造风清气正的良好政治环境。

(作者单位:盐池县委党校)



金凤区建立“民主议事会”制度的探索与实践

——基层版“电视问政”将矛盾化解在基层

●金凤区党委组织部



为进一步推进基层服务型党组织建设，畅通民意表达渠道，促进党内民主制度的落实，完善党委领导下的基层民主协商机制和社会管理创新平台，金凤区不断创新基层党组织活动载体，探索建立基层版的“电视问政”——“民主议事会”制度，积极搭建党员群众民主参与村（居）事务的新平台。

一、提出“民主议事会”制度的背景

2013年10月，金凤区结合党的群众路线教育实践活动前期准备工作的开展，按照“先行一步，边学边查边改”的要求，组织开展了为期40天的走访“两代表一委员”活动，分5组对169名金凤区级“两代表一委员”进行了全面走访、联系，通过面对面、“一对一”的走访交流，共征集到各类

工作意见建议160条，主要集中在加快推进民主政治建设、提高“两代表一委员”监督实效、加大“两代表一委员”培训力度、密切“两代表一委员”与群众的联系等方面。金凤区党委对此高度重视，针对所提意见建议，制订了相应的整改措施，同时结合党代表工作室作用发挥，积极推行党代表视察、调研和联系服务群众等制度，并和金凤区人大、政协协调联系，本着资源共享、平台共建的原则，按照“四室（党代表工作室、人大工作室、政协委员联系点、信访接待室）合并，一室办公，一门受理的方法，在镇（街道）建立了“两代表一委员”工作室和“两代表一委员”接访日，建立了代表、委员联系基层党组织和党员群众的平台，即

“民主议事会”制度。

二、金凤区推行“民主议事会”的主要做法

(一) 理清工作思路，完善组织架构，加强对“民主议事会”制度的领导。近年来，金凤区高度重视基层民主政治建设的落实，在认真抓好以“四议两公开”为主要内容的民主议政日制度建设的基础上，不断延伸民主议政日链条，创造性的提出了“民主议事会”制度，并制定下发了《关于全面推行“民主议事会”活动的通知》和《开展金凤区市民民主议事活动的实施意见》，成立金凤区市民民主议事活动领导小组及其办公室，负责指导、组织、协调、监督金凤区各级民主议事活动，指定2名专职人员全天候接待办理。组建了组织协调、综合文秘、督查落实和信息宣传等4个工作组，明确了工作职责。各镇、街道、单位（部门）也成立相应的组织机构，指定分管领导和工作人员具体负责本单位议事活动，议题相关业务科室进行配合，明确职责，确保活动组织有序，答复分工明确，活动总结及时，建议办理到位。

(二) 制定议事计划，明确议事程序，打牢“民主议事会”制度建设根基。采取分专题进行的方式召开“民主议事会”，年初，各职能部门（单位）根据各自工作实际，确定本单位本年度议事议题，报金凤区民主议事活动领导小组办公室汇总并拟定出年度议事计划，议事计划经区委、政府研究确定后，由各部门（单位）按计划开展民主议事活动。在议事程序上，建立健全“民情流水线”工作机制，严格按照接待登记——解释答复——深入调查——分类呈报——反馈总结的“五步程序”，在收集意见建议环节，结合民主议政日活动的开展、走访联系群众、设置意见箱、填写征求意见表或网络征集、上级点题等多种方式，广泛收集党员干部

群众的意见和建议，在活动开展7日前，广泛公开议事内容、时间、地点、参与方式等。之后各相关部门（单位）对照确定的议题，开展深入调查研究，摸准具体情况，提出解决问题的初步方案。同时根据参会市民代表情况，由责任单位提前3天，发放通知、议题建议表，让参会市民代表做好充分准备，提高会议质量。在梳理汇总作决议方面，议事会议由责任单位主要负责人召集并主持，通报上一次市民民主议事活动决定事项的落实办理情况，公布本次会议议题，征求参会人员的意见和建议，并作出现场答复、限期答复等承诺，同时对于会前没有确定而会上提出的议题，可以列入本次议事范围，也可以列入下一次议事议题；对于复杂、一时难以解决的议题，认真做好解释说明工作；对于利益群体诉求不一致的议题，积极引导与会人员理性分析，正确对待，达成共识。最后，在充分讨论酝酿的基础上，由责任单位就与会人员提出的意见和建议，形成议事纪要。

(三) 把握关键环节，统筹协调推进，确保“民主议事会”制度扎实有效开展。重点把握“谁来议、议什么、如何议”等“三个环节”，在谁来议方面，选定或邀请区委或政府主要领导，议题所涉事项分管领导、驻区“两代表一委员”、街道（镇）社区（村）市民代表，区政府相关职能部门负责人或利益相关企业、社会组织负责人等有关人员参加。在议什么方面，重点围绕经济社会发展规划、产业结构调整规划的制定，重要民生工程的实施及惠民政策的制定和落实，社会事务管理相关政策、规定的制定和实施，党委全委会工作报告、政府工作报告征求意见等28个方面对金凤区、镇（街道）、村（社区）三个不同层面的议事内容进行了明确。在如何议方面，以定期召开“民主议事

会”的形式，进行面对面、零距离讨论交流，现场提问，当场解答，当面评议，零距离了解群众所思所想所盼，实实在在为群众排忧解难，搭建党员群众民主参与村（居）事务的新平台。

（四）强化议事监督，加强跟踪督办，不断提高“民主议事会”议题的办理质量。推行台账管理制度，列出问题清单交办落实，明确议题整改落实责任部门、责任人以及整改时限，做到整改一个销号一个，具备条件的议题，由“两代表一委员”进一步调查研究，以正式意见建议或提案的形式转交相关党组织或国家机关依法办理。同时将议事实项、相关决议、办结情况在适当的范围通过明白纸、公示栏、短信平台、政府网站等多种形式向市民群众公布，听取群众意见，接受群众监督。截至目前，先后召开了市民“民主议事会”会议12场次，参加议事会会议的“两代表一委员”、市民代表700余人次，确定并研究议题49项，议题涉及老旧小区改造、安置房建设、市容环境卫生、物业管理、市民出行、文化需求等群众广泛关注的热点难点问题。议事会会议现场相关职能部门予以答复并承诺限时办结的39项，占议题总数79%，由“两代表一委员”以建议提案形式转交的8项，占议题总数的16%，形成早市管理公约1件，其他1件。

三、取得的成效

（一）密切了党群、干群、“两代表一委员”与群众之间的关系。“民主议事会”让金凤区驻区各级“两代表一委员”、相关职能部门负责人与群众面对面坐在一起零距离了解群众所思所想所盼，尤其是金凤区四套班子主要领导分别以“两代表一委员”的身份参加议事会会议，更让广大群众为之一振，倍感亲切。会议上想告诉市民的事情、市民想知道的事情都可以在这个平台上平等交流、讨论，

居民对自己不清楚、不理解的问题，都可以直接询问。特别是面对一些历史遗留问题，各街道、部门不回避、不抵触、不搪塞、敢担当，坚持用事实说话、以理服人，理顺情绪。例如，北京中路街道市民“民主议事会”上研究“满城南街与银啤巷交叉路口增设车辆掉头路口”议题时，交通管理部门负责同志诚恳地讲解了该路段交通组织背景，交通信号灯架设进展以及不宜增设车辆调头路口的原因，区委书记白建平、人大常务副主任郭正山以人大代表的身份，客观分析了问题的症结，从保证公共交通优先通行权的角度对市民代表进行了正面疏导，提出了建设性的意见建议。良田镇“民主议事会”上，针对村民代表提出“加快落实光明村2013年土地流转补助资金”的议题，政府区长李全才当场表态，责成财政、农牧、良田镇加强沟通配合，立即予以落实，用行动回应群众的期盼。“两代表一委员”、政府相关职能部门坦诚相待、积极面对的态度最终赢得了市民的理解和认可。

（二）畅通了民意民声反映渠道。市民“民主议事会”的实施，将群众从民主管理的“后台”请到了“前台”，让群众从民主决策的“配角”变为“主角”，有效调节了群众之间不同的利益诉求，实现了党群、干群以及代表与选民之间的融通互动，初步形成了“党委搭台、市民点题、政府破题、社会参与、公众监督”的密切联系群众常态化工作机制，保障了群众的知情权、参与权、表达权和监督权，开辟了民主议政日、党务（政务）公开的新途径。例如，上海西路街道失地农民“口粮房”分配在即，群众热切关注，借助市民“民主议事会”，街道办事处向群众详细说明了工程进度，工程造价确定方式，房屋分配原则，并明确表态将专题召开市民“民主议事会”研究此事，确保分房公正公开

公平，赢得了群众的信任和支持。满城北街街道办事处在议事会现场当场决定无偿提供502公交站场、司机休息室，全力配合银川市公交公司解决居安家园居民出行难问题，赢得了群众赞许的掌声。

（三）增强了党员领导干部、代表、委员的危机意识和责任意识。市民“民主议事会”就像一个考场，群众当考官，干部交答卷，那些平时扑下身子为群众解难题、办实事的干部，回答问题有底气，群众就会“捧场”；反之，那些日常工作做得不扎实、作风不民主的，面对群众底气就不足，群众就会“冷场”。经过一段时间的运行，绝大部分街道（镇）特别是书记、主任在思想上受到触动、感受到压力，个别单位对举行市民议事活动有顾虑，担心群众所提问题无法回答，下不了台。通过市民民主议事活动，迫使基层组织的党员领导干部转变工作方式，主动贴近群众，提高工作透明度，赢得群众的信任和支持。同时也让各级党代表、人大代表、政协委员有平台听取原汁原味的民意民声，有动力深入企业、社区、村队开展调查研究，促使代表、委员献务实之策，建利民之言。议事会现场有市民代表提出“‘数字化城管’将很多问题交给社区居委会来办理，社区居委会成兜底的、万能的”问题后，街道代表小组立即开展调研，提出了“建立完善由市、区合理分担的城市管理经费保障机制”的合理化意见。

（四）找准了镇（街道）民生事业发展的方向和重点。市民“民主议事会”会议结束后，各镇、街道均对活动开展情况进行记录和综合评估。通过参与互动，镇、街道党务政务公开情况、与市民群众关系情况、群众满意不满意等信息，基本可以在议事活动中找到答案，帮助镇、街道发现民生服务中的薄弱环节，理清了现阶段和今后发展民生、服

务民生存在问题和短板，针对问题明确了今后发展的方向和重点。

（五）增强了市民自我教育、自我管理、自我服务意识。市民“民主议事会”搭建了市民参与基层民主自治的平台，畅通了参与渠道，议事会上围绕议题直面矛盾，各抒己见，利益各方思想、观点碰撞交锋，在充分协商的基础上达成共识，既发挥了基层自治组织的作用，又激发了市民参与民主管理的热情。如：满城北街街道针对“问政银川”曝光西门巷早市管理不规范问题，召开了驻区“两代表一委员”、政府职能部门、市场管理方、经营业主、早市周边市民代表参加的专题“民主议事会”，在利益各方充分交流的基础上，就早市管理形成了管理公约，确保早市真正便民利民不扰民。

四、存在的主要问题

一是“民主议事会”活动尚在摸索阶段，参会代表、涉及领域、覆盖范围有一定的局限性，尤其在协调自治区、银川市级“两代表一委员”、部分单位（部门）负责人参加会议和解决问题上还存在一定的难度。

二是牵头抓总的负责机构还需进一步完善，统筹兼顾、综合协调的合力还未形成，部分单位负责人不经常深入基层、抓工作不扎实等，在解决群众反映的问题上还存在畏难情绪，个别领导还存在不敢面对群众提问的现象，

三是“民主议事会”会议形成的决议或意见还需要进一步加大监督制约保障，尤其是涉及拆迁费发放、征地补偿费低等问题上还需要加大协调力度，建立健全长期有效的经费保障机制，确保各项议题都能够落到实处。

四是作为基层民主政治建设内容之一，如何与金凤区原有的基层民主自治制度相衔接，如民主议

政日、村（居）民代表大会、党组织评星定级、党员评星定格等，也是今后的实践中需要予以探索和规范的问题。

五、下一步抓好“民主议事会”制度落实的意见和建议

（一）畅通民情“直通车”，实现“无缝隙”收集民情。“民主议事会”就是要以民意为主。在“民主议事会”召开之前，广泛搜集民情、了解民意。切实抓好干部下基层工作，继续巩固深化“四联四促”“连心党支部”、县处级领导大接访、机关党员干部结对帮扶等活动，建立民情日记，推动广大党员干部深入村（队）、居民小区（单元楼），深入群众家中，了解群众所思、所想，弄清群众所需、所盼，使干部与群众心相连、情相通。畅通民情收集信息渠道，充分利用手机短信、金凤区政府网、金凤区党建网和便民服务卡等平台，引导网民正确表达诉求，反映个人意愿。加强民情代表、民情联络员、民情监督员、民情反馈员、民情评议员等队伍建设，保证群众参与公共决策的广泛性。

（二）依据民意决策，发动群众“献良策”。民主就是“让民作主”。因此，推行“民主议事会”制度，每一个步骤，都要有党员群众代表参与。在“民主议事会”上，干部与群众同坐一条板凳，平等交流、坦诚沟通，就大家关切的问题提出自己的意见和建议。建立健全党员群众代表列席区委常委会议制度，让党员群众代表一方面享有发言权，另一方面也对区委、政府的重大决策有一个了解，便于在“民主议事会”上发表自己的看法和观点。对村里的重大事项和重要工作、政策落实，要通过民主议政日的形式，召开有全体党员和村民代表参加的会议，充分行使党员群众“当家作主”的权力。

（三）建立“开放式”群众参与平台。坚持做

到“民主议事会”内容提前公开，以便与会代表认真研究，发挥民主协商的科学性、民主性、公开性。鼓励和动员广大市民、利益涉及的团体、企业广泛参与到议事活动中来，充分表达自身诉求。在议事模式上，除采用座谈会方式外，可根据实际情况，采取不设议题的干群恳谈会、民情倾听会、调研会等灵活多样的模式，让党员群众有更多的参与机会和发言机会。议事活动可以“一事一议”，也可以一次议多个事项。对市民提出的议题之外的问题，要详细解答，认真记录。民主议事活动结束后，要及时总结经验。

（四）加强和现有制度的融合推进。以镇、街道市民“民主议事会”为平台，有效拓展基层民主自治内容。在乡镇，要做好镇、村层面“民主议事会”与民主议政日、党员大会、村民大会、村民代表会议等活动衔接工作，进一步完善已有制度和措施，探索符合镇、村实际的基层民主建设模式。在街道，在完善本级层面“民主议事会”的基础上，找准社区党员会议（居民代表会议）与“民主议事会”的契合点，理顺社区党支部、“民主议事会”、居民委员会三者关系，完善城市社区居民自治机制。

（五）建立健全决议落实监督机制。建立协调监督机构，不定期联合人大、纪检等部门对镇（街道）、部门（单位）组织参与“民主议事会”活动情况以及所涉议题办理情况进行督查考核，将考核结果纳入党员领导干部实绩考核内容，与各单位、部门班子年终工作考核结果挂钩。人大、政协将金凤区人大代表、政协委员参加“民主议事会”活动情况纳入其履职考核管理范围，与评先选优和换届提名人选确定挂钩，确保民主议事活动持续有效向前推进。



打通联系服务群众“最后一公里”的实践与思考

●孙 瑛

打通“最后一公里”既是服务群众的要点和难点，也是贯彻群众路线的重点和关键。在教育实践活动中，吴忠市坚持从打通心结、建强组织、搭建平台、兴办实事、完善机制五个方面入手，打通了“最后一公里”，形成了联系服务群众的“新常态”，党群干群关系进一步融洽密切，为民务实清廉形象进一步树立。

一、主要做法

(一) 打通心结、系牢纽带，架起联系服务群众的“连心桥”。心相通，一通百通，心不通，无动于衷。教育实践活动中，我们综合运用思想教育、走访群众、感情交融等措施，促使党员干部与群众思想联通、行动联通、感情联通。一是思想联通。紧扣学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and “三严三实”要求，通过理论研讨、专题辅导、座谈交流、照镜反思等方式，引导各级党员领导干部从灵魂深处弄明白“为了谁、依靠谁、我是谁”。深入开展“传承赵峰精神、争做兰花好人”、“我们的镜子·先辈先烈”清明节主题纪念等活动，

组织党员干部到吴忠监狱、看守所现场感受，触动思想，进一步增强联系服务群众的自觉性、主动性。二是行动联通。深入开展“四级书记大走访”“千名领导大调研”“万名干部下基层”活动，做到市级领导将联系县的乡镇走一遍、县级领导将联系乡镇的村走一遍、机关干部将联系点的贫困户走一遍、乡镇主要领导将辖区内的宗教场所走一遍、乡镇干部将所包村的村民小组走一遍、村“两委”班子成员将农户走一遍“六个走一遍”，市县乡6403名机关干部深入2263个基层单位，走访农户23.9万户，访民情、解民忧、暖民心。三是感情联通。在市级建立领导干部常态联系机关、农村、社区、学校、卫生院5个基层单位和1个贫困户的“5+1联系点”，在县乡通过“百村万户百楼万家大走访”、“进百村访千家联万户大调研”、“民情夜谈问题大梳理”、“七进六同”实践锻炼，与群众同吃同住同劳动，“结亲戚”、交朋友，干部把群众当亲人，群众把干部当家人，系牢了干群感情纽带。

(二) 重心下移、夯实基础，建强联系服务群

众的“主阵地”。基层党组织是联系服务群众的“末梢神经”，联系群众最紧密、服务群众最直接。我们坚持以基层党建“强龙工程”为抓手，着力加强基层服务型党组织建设。一是健全组织抓覆盖。农村全面推行“5+1”党组织组建模式，社区建立“楼宇、市场、商圈”党组织，非公企业全覆盖选派党建工作指导员，社会组织组建“复合式”党组织，及时将党组织覆盖到产业发展的第一线、服务群众的家门口、经济建设的最前沿。分类倒排137个软弱涣散基层党组织，采取领导挂点、干部驻村、部门结对等措施100%得到转化提升，补齐基层党组织建设的“短板”。二是选优配强抓队伍。大力实施“领头雁”工程，全市“产业型”“创业型”“市场型”村书记占到75%，建立了以退伍军人、致富能人、返乡青年为主体的村级后备干部队伍。生态移民村全覆盖选派“第一书记”，2/3的社区书记取得大专以上学历。分层级对全市2400余名基层党组织书记进行全员培训，基层党组织书记的群众观念和服务能力显著增强。三是重心下移抓投入。高标准落实“一定三有”、“三有一化”政策，稳步提高村（社区）运转经费，村干部职务补贴全部提高至农民上年度人均纯收入的2倍以上，社区干部月工资普遍达到2000元以上，“五险一金”全部得到落实。累计投入1466万元，新建或改扩建了一批基层组织活动场所，70%以上的村级活动场所达到200平方米以上，卫生室、图书室、计生服务室实现村级组织全覆盖，222个村级户外活动广场投入使用，90%以上的社区党员活动阵地达到了规范化建设目标，规模以上非公企业全部建立“六有三统一”标准化党员活动阵地，实现基层有组织、有人员、有经费、有场所服务群众。

（三）延伸触角、搭建平台，铺就联系服务群众的“快车道”。畅通联系服务群众“最后一公

里”，关键在于创新思路、整合资源，提升服务水平，优化发展环境。我们坚持以便捷、高效、优质为目标，努力实现服务“零距离”、面对面。一是畅通服务路径。开通“51890”便民服务热线，为群众提供政策解答、家政服务、就业创业等9大类服务，让群众不出门、不跑路、不花钱就能反映问题、表达诉求。开通书记市长“电子信箱”和政府腾讯微博“问政吴忠”在线交流平台、“吴忠群众路线”新浪微博，拓宽民意直达通道。推行重大项目市（县、区）长领办、重点项目部门代办、一般项目政务大厅联办、简单项目网上直接受理“四级服务制”，创新实行“先业次照再证后规范”工商注册程序，推行一局一窗一科一长一章“五个一”审批模式，群众办事更加便捷。二是拓展服务功能。市级建有政务服务、公共资源交易、便民服务“三位一体”服务平台，县级建有综合性政务大厅、乡镇建有民生服务中心、村级建有服务代理站、村民小组设有服务代办点，形成了县乡村组“四级便民服务网络”，确保了服务群众“一竿子插到底”。青铜峡市将政务服务大厅、社保服务大厅、医保服务大厅、公安局办证大厅、工商局注册登记大厅、房产交易服务大厅“六厅合一”，182项行政审批事项及便民事项全部进驻政务服务中心，归口75个职能窗口办理。盐池县冯记沟乡将农经、民政、社保、医保、就业等18个服务事项全部纳入民生服务中心集中办公，“一站式”受理、“一站式”办结，真正实现了群众办事“一趟清”。三是延伸服务触角。全市建立机关、乡镇、村、社区党代表工作室510个，建立工会组织862个、共青团组织283个、妇女组织271个，通过“党支部+协会+群团组织”“工会+职工之家”“妇代会+合作社”“团支部+青年之家”等模式开展服务。各有关部门组建了“移动法庭”“政策宣讲

团”“技术服务队”把服务送到群众家门口。各基层单位通过建立“群众说事站”“连心工作站”“接待办理群众难题服务室”，集中为群众解难题。组建民间志愿服务组织近百家，打造了“王兰花热心小组”“张建英司法调解室”“薛伟萍调解工作站”等一批群众认可的优秀共产党员志愿服务品牌。

（四）民生优先、兴办实事，回应联系服务群众的“关切点”。联系服务群众工作是否落地，主要看有没有办成几件群众看得见、摸得着的实事，把群众的事办得实一点，联系服务群众就会近一点。我们坚持从群众反映强烈的教育、医疗、就业、养老、住房等突出问题入手，集中力量、攻坚克难，切实把实惠送到群众家门口。一是把难事办好。投资22.5亿元，新建、改扩建学校150所，着力改善教育教学条件。专项整治“大处方”、“收红包”等行业不正之风，推行“先住院、后付费”诊疗服务模式，切实减轻病患负担。发放创业小额担保贷款2.4亿元，农村妇女小额创业担保贷款2.1亿元，带动就业1.18万人，农村劳动力转移就业23万人。加快金融改革创新，累计为258户中小微企业提供支持资金4.4亿元，着力解决中小微企业融资难问题。二是把好事办实。坚持将市财政支出的86%投入到民生领域，确定一批民生实事集中办理。启动实施城乡居民大病医疗保险，城乡居民医疗保险、养老保险实现一体化，群众因病致贫、因病返贫的问题得到缓解。每年安排2亿元解决市区被征地农民养老保险问题。投资15亿元建设保障性住房13490套。改造老旧小区外墙保温105万平方米，成为全国首家应改尽改城市。实施全区农超对接试点城市项目，“直采直供”模式在全国推广。三是把实事办妥。市委领导班子积极回应群众关切，先后分4批确定98个边查边改问题，全部由市级领导牵头挂帅，责任部门限时完成，先后解决

了吴忠市“民居办”长达12年欠缴物业储备金、利通区古城镇左营村开元小区二期安置楼建设及土方回填资金缺口等群众反映强烈、久拖不决的突出问题。各级党组织通过“聚焦百姓百件事”、“圆梦微心愿”等载体，立足关注群众日常生产生活中的困难，为群众办实事1.6万余件。

（五）着眼长远、抓细抓长，构建联系服务群众的“新常态”。建立健全联系服务群众的制度体系，是打通“最后一公里”的根本保障。我们在教育实践活动一开始，就启动了制度的“留、废、改、立”工作，重点建立健全常态联系服务群众、持续改进工作作风、快捷服务群众等制度规定。一是建立直接联系群众机制。立足吴忠民族地区实际，推行市级领导干部联系宗教工作制度，每人联系1个乡镇、1个宗教场所、1名宗教人士，及时了解群众所需所盼，在联系中交朋友、摸实情、增团结、促和谐。实行“两代表一委员”工作日制度，在村、社区等基层单位设立工作站，每月组织联系基层的各级党代表、人大代表和政协委员集中驻站开展活动，收集社情民意，化解矛盾纠纷，对群众反映的突出问题集中梳理、分级办理、及时反馈。二是建立无缝快捷服务机制。推行民情恳谈日制度，乡村干部直接深入农家炕头、田间地头，面对面听民意、问民需、解民忧。在乡镇全面铺开“聚焦百姓百件事、公开承诺抓落实”活动，对群众反映的生活困难、生产发展等方面的切身利益问题，集中收集、建立台账、公开承诺、限时办结，做到联系群众无遗漏、服务群众用真心。推行村级干部坐班制、社区干部错时上班制，保证群众找得到人、办得了事。三是建立作风转变长效机制。制定了市县乡领导干部定期接访、带案下访、开门化访制度，建立信访指示件落实情况定期追查机制，变群众上访为领导下访。健全完善“千人直评机关科

室、群众直评乡镇站所、村（居）民直评村（居）“两委”班子的“三直评”制度，推动各级干部由“向上看”变为“向下看”，由“围着领导转”变为“带着群众干”，由“为领导工作”变为“替群众办事”，传导工作压力，促进作风转变。建立健全乡镇干部考勤、值班、请销假、去向公示、工作日夜间值班等制度，将领导带班、值班日志、值班考勤、走访接待群众、应急处置等情况记录在册，进行公示，接受群众监督，杜绝乡镇干部“走读”，使乡镇干部真正身在基层、心在基层、服务在基层。

二、主要成效

一是与群众感情更深了。教育实践中，广大党员干部远学焦裕禄、近学赵峰，通过深查细照、反复镜鉴，牢固树立了宗旨意识和群众观念，自觉视群众为主人、视群众为亲人、视群众为老师，在思想上尊重群众、感情上贴近群众、行动上拉近群众，真正做群众的“娘家人”、“知心人”和“贴心人”。一些干部由衷地说，过去我们认为，群众总喜欢让我们干部难堪，甚至跟我们对着干，通过这次教育实践活动，我们与群众促膝交谈、以心交心、以心换心，发现群众是善良的、朴实的，所以只有落后的干部，没有落后的群众。

二是联系群众更多了。广大党员迈出机关门，走进农家门，离开了沙发，坐到了板凳上，放下了“高脚杯”，端起了“盖碗茶”，经常深入到矛盾集中、问题复杂、历史遗留问题多的地方，与群众零距离接触，面对面沟通，心贴心交流，了解群众所需所盼，带着感情下去、带着责任下去，带着民心回来。群众对干部的信任多了，怀疑少了，有难事先找干部帮，有心事愿与干部说，党群之间的“隔离墙”推倒了。利通区金花园社区马有忠老人感慨地说：“以前，遇到解决不了的大事小情，我们要

三番五次到机关找干部；现在，干部上门找我们，没架子、没官腔，能办的事儿立马办，实心的就像家里人。”

三是服务群众更实了。广大党员干部主动顺应群众期盼，以百姓之心为心，以民心所向定标，聚焦群众需求，不断拓宽服务渠道、加快转变服务方式、积极创新服务载体，通过“一站式”办公、“一条龙”服务、“贴心式”代办、“快捷式”办理等形式，建立起纵向到底、横向到边的服务网络，有效破解了群众“跑断了腿、撵不上人、办不了事”的问题，提升了服务群众质量和效率。同心县实施了东、中、西三大农村人饮工程，近31万农村群众喝上了放心水。青铜峡市叶盛镇村民叶秀华说，现在田里淌水又快又好，自己家的田再也不用为淌水犯难了。群众普遍反映，现在的干部说话算数了，办事靠谱了，反映的问题解决得也快了，党的好作风又回来了。

四是政策落实更到位了。通过开展“下基层、解民忧、送政策、帮发展、促和谐”活动，干群结对、部门帮扶、驻点服务，切实把党的各项惠民政策和惠民措施真正送给群众，把党的惠民政策变成老百姓“口袋”里的实惠。116项惠民政策全部落实到位，城乡居民大病保险惠及106.5万人。清理拖欠群众钱款1106万元，未按标准发放补助资金30万元，落实城市拆迁和绿化补偿资金3亿元。追回村级集体资产150万元，清理村级帐外债务1276万元。清欠农民工工资7806.2万元。查处侵害群众利益问题151起，处理77人。

五是基层组织战斗力更强了。通过深化拓展基层党建“强龙工程”，深入推进基层服务型党组织建设，服务体系进一步健全，服务力量不断壮大，服务资源更加丰富，服务范围更加扩大，基层党组织凝聚群众、引领发展、促进和谐的“桥头堡”作

用明显增强。青铜峡市银光村过去10年换了6任支部书记，村“两委”说话没人听、办事没人跟，群众怨气大，通过选优配强书记、培育壮大产业、办理民生实事、实行阳光村务，面貌焕然一新，让群众看到了希望，增强了信心。当地群众感慨地说，过去我们反映问题，村上不理不睬，现在到村上随时都能找到人，反映的问题在村上就能解决，村党支部真正是我们的“主心骨”和“贴心人”。

三、几点启示

（一）打通联系服务群众“最后一公里”，必须抓住融入群众这个根本，倾注真情、以心换心。只有干部把群众放在心上，群众才能把干部放到台上。在教育实践活动中，各级党员干部放下架子、扑下身子，变“坐等上门”为“主动进门”，说群众能听得懂的话，做群众能看得见的事，干对得起自己良心的活，主动拆掉了“隔心墙”、搭起“连心桥”。实践证明，只有走出机关、走进群众，换位思考、感同身受，才能了解群众的酸甜苦辣，知道自己与群众的距离，增强为民服务的自觉性、主动性。

（二）打通联系服务群众“最后一公里”，必须抓住建强组织这个关键，加大投入、筑牢堡垒。党的基层组织是联系服务群众的主阵地，是将党的温暖传递给群众的“末梢神经”。在教育实践活动中，各级党组织以基层党建“强龙工程”为抓手，通过扩大覆盖、整顿后进、完善阵地、强化保障等措施，基层党组织的创造力凝聚力战斗力进一步增强。实践证明，只有真心实意重视基层，真金白银投入基层，才能保证基层工作有力量、办事有经费、活动有阵地，才能有效打通末梢神经。

（三）打通联系服务群众“最后一公里”，必须抓住服务网络这个基础，创新手段、便民利民。服务平台和服务体系是提升服务水平的重要支撑。在

教育实践活动中，我们坚持“建、管、用”并重，整合服务资源，创新服务手段，构建市县乡村“四级便民服务网络”，积极推行“政策直通车”、网上办理、电话预约、“全程代办”等新措施，把服务延伸到最基层、最底端。实践证明，只有构筑横到边、纵到底、上下贯通的便民服务网络，才能让群众话有地方说、事有地方办、问题有人管、困难有人帮。

（四）打通联系服务群众“最后一公里”，必须抓住群众满意这个核心，小处着手、实处发力。群众利益大于天，民生问题无小事。在教育实践活动中，我们坚持问题导向，主动回应群众关切，既着力解决了一批情况复杂、长期搁置的大事难事，又尽力解决了一些事关群众日常生活的小事琐事，真正暖了民心、安了民心，消除了党群干群之间的距离感、生疏感、割裂感。实践证明，无论大事小事，只要是群众关心的事，就要一项一项攻坚，一件一件落实，群众就会满意，党风政风民风才能焕然一新，党群干群关系也才能水乳交融。

（五）打通联系服务群众“最后一公里”，必须抓住制度规范这个保障，锲而不舍、久久为功。凡事贵有恒，常抓方能长效。打通“最后一公里”，必须持之以恒、常抓不懈。在教育实践活动中，我们及时将基层探索的直接联系服务群众、畅通民意表达渠道等方面的好做法好经验，进行总结提炼，以制度形式固化下来，实现了联系服务群众从“经验”到“制度”的升华。实践证明，打通联系服务群众“最后一公里”，只有从体制机制上入手，建好制度、立好规矩、抓好执行，才能使联系服务群众成为广大党员干部的价值追求和自觉行为，才能使党的宗旨意识、群众观点落地生根、开花结果。

（作者系吴忠市委常委、组织部部长）

树立法治思维 引领和规范组织工作

● 孟仿英

十八届四中全会指出：坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。法制化建设是组织工作的重要基础性建设，是保证组织工作稳定性、连续性，避免随意性的根本，是组织工作科学化程度高低的重要标志。加强组织工作法制化，必须强化法治化理念，在实践探索中加大制度建设力度，在破解难题中推进制度创新，在整体谋划中进行总体设计。

一、扎紧制度的“紧箍咒”，把依法依规使用干部、管理干部作为深化干部人事制度改革的新常态

把制度建设作为深化干部人事制度改革的基本保障，坚持解放思想，积极改革创新，在建立制度、完善创新制度、落实制度上下工夫，以法制化保障干部人事制度改革的科学化。

（一）要严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》，大力培养选拔党和人民满意的好干部。把《干部任用条例》作为选人用人的根本依据，严格按干部选拔标准、干部工作程序办事，把选好选人用人质量关、风气关、廉政关。要按照好干

部标准，在领导班子配备中努力做到“三优”：优化年龄结构、优化知识结构、优化经历结构。坚持以《条例》为遵循，认真研究干部选拔任用各环节操作流程，综合运用民主推荐、平时考核、年度考核、一贯表现等确定考察对象的具体办法，坚持谁考察谁负责的原则，强化考察工作责任。建立年轻干部培养对象跟踪考察制度，通过征求所在单位和挂职单位领导意见、检查工作日志、约谈、群众满意度测评等形式，考察了解对培养对象的反映，及时把社会反映良好、工作实绩突出的培养对象纳入到组织视野中。

（二）要严格落实从严管理干部若干规定，不断加大干部监督管理力度。严格执行《关于实行党政主要领导不直接分管干部人事、财务、行政审批、公共资源交易和工程项目建设工作的暂行规定（试行）》等配套制度。严格执行重大问题、重要事项请示报告制度，加强经济责任审计和离任经济事项交接，加强对领导干部依法行政的日常监督管理，增强干部的规矩意识和忠诚意识。认真落实干部选拔任用“一报告两评议”制度和四项监督制度，将监督工作贯穿于干部培养、选拔、任期、离任的全过程，充分发挥纪检、监察、审计和两代表一委员的民主监督作

用，强化对“一把手”的监督。注重任前监督，严把干部任职资格条件，落实动议、推荐、考察、公示等程序，把好入口关。注重任中监督，加强试用期考核、届中考察、年度考核、日常督查等工作力度，强化对干部思想品德、群众威信、领导能力、工作实绩等监督检查。严格执行《关于严格做好超职数配备干部整改工作的指导意见》，对“裸官”和“天价”培训等加大管理力度，对窗口单位、重点行业、热点岗位以及重大项目建设和重要工作部署中的监督，保证监督工作有的放矢。积极推行干部选拔任用关口前移的管用措施，建立联审会审制度，重点审档案、审资格条件、审职数、审程序，防止干部“带病提拔、带病上岗”。

二、种好党建的“责任田”，不断夯实基层党组织建设堡垒，打牢“三化”的基层基础

坚持与时俱进，准确把握党建工作的发展趋势和规律，根据党建工作面临的新形势、新任务，探索新做法，总结新经验，加大制度创新力度，切实提高基层党建工作法治化水平，为推进“三化”建设打牢坚实的基层基础。

（一）要以健全完善基层党建制度为重点，不断推进党建工作的法治化进程。要把建立健全党建工作机制作为推进党建工作法治化进程的重要平台，不断深化“项目化”党建模式，着力推进一批探索创新型项目，引导基层党组织在组织设置、活动载体、制度机制等方面改革创新，破解一些服务型党组织建设的共性难题。积极推行“书记抓党建创新项目责任制”，坚持书记抓、抓书记，落实各级党组织书记抓党建的责任，做到述职述党建、评议评党建、考核考党建、任用干部看党建，努力形成大党建的浓厚氛围。建立完善党组织评星定级工作机制，坚持把服务项目内容清单、服务方式和服

务机制作为党组织评星定级的第一标准，以评级带动创优，促进基层党组织整体晋位升级。进一步建立健全民意调查排摸机制、民意快速反应机制、民意定期研判机制和利民惠民服务机制，对可能影响社会稳定的热点、敏感问题，基层党组织和党员要积极疏导，把矛盾解决在基层、把问题解决在当地、把隐患消除在萌芽状态，确保社会稳定。切实加强党内民主建设，突出抓好以“四议两公开”为主要内容的民主议政日制度建设，切实推进党务公开、村（居）务公开和财务公开，不断提升基层党组织民主建设水平。

（二）要积极适应基层治理法治化要求，创新基层党组织的设置形式、工作方式和活动载体。要按照“服务发展、服务改革、服务民生、服务党员、服务群众”的要求，建立健全党组织“评星定级”长效机制，进一步明确各类基层组织的功能定位和目标任务。在农村，积极适应农业产业化和新农村建设进程，加大协会、法律等功能型党组织组建力度，确保党组织在维护农村社会稳定、促进农民增收致富上发挥作用。在城市社区，推广“市民学校”、“微心愿”、党建工作微信群等服务模式，做到支部活动小型化，小型活动经常化，不断推进和谐社区进程。在非公企业，以创建“双强六好”党组织建设为抓手，探索建立楼宇社区党建新模式，积极推进党组织负责人和企业管理层“双向交叉”任职办法，实现“有形”覆盖与“有效”覆盖的统一，引导非公企业出资人合法经营、照章纳税和维护劳动者合法权益。在机关，以教育实践活动为契机，建立健全转变干部作风长效机制，促进机关党建资源下沉，统筹推进城乡党建一体化进程。

（三）要以“先锋工程”为载体，建立健全新形势下党员教育管理的新举措。要建立完善党员党

性定期分析、党员联系和服务群众、党员经常受教育、永葆先进性、城乡党组织互帮互助、城乡一体党员动态管理、党内激励关怀帮扶等机制。积极开展“一句话”承诺活动，将践诺结果纳入目标责任考核及党员个人奖励、提拔考评之中，激发党员活力。不断完善“三会一课”、党员定期向党组织汇报思想和工作、党员交纳党费、民主评议党员、转移党组织关系、“一方隶属双重管理”流动党员教育管理等各类党的组织生活制度，并按照建立学习型党员队伍的要求，加强对《党章》、《中国共产党党员纪律处分条例》等党内法规的学习教育，教育引导党员树立正确的人生观、价值观，正确行使权力和履行义务，使学习培训纳入制度化轨道，确保广大党员及时、长期、经常、有效地接受教育。严把党员入口关，认真贯彻落实《中国共产党党员发展细则》和发展党员六项制度，坚持从源头抓起，进一步加强入党积极分子培养教育制度、预备党员接收制度、预备党员教育管理考察和转正制度的建设。疏通党员出口关，全面推广“四评三定两公开”不合格党员处置机制，突出抓好认真摸清底数、严格界定标准、严格处置程序、规范处置方式、加强教育转化等五个环节的工作。

三、用好考核的“指挥棒”，不断提高党员干部法治思维和依法办事的能力

组织工作法制化建设，就是把组织工作的成功经验用规则条文的形式固定下来，用科学规范的制度律己、管人、治事。加强考核是促进组织工作科学化、民主化、制度化的重要保证，是组织部门有法可依、执法必严、违法必究的法律保障。

（一）要加强对党员干部的法治教育。要把学习贯彻十八届四中全会精神，提升党员干部的法治思维、法治能力纳入到干部教育培训年度计划之

中，要结合“六五”普法工作的开展，将宪法、法律知识列入各级党委（党组）中心组学习内容，切实增强各级领导干部的法治观念、法治意识，使干部对法律心存敬畏，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰。要把依法治权作为衡量各级领导班子和领导干部实绩考核重要标准，纳入政绩综合考核指标体系之中，注重培养选拔依法履职、依法决策、依法办事的干部，对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要及时批评教育。要通过强化法治建设考核，增强各级领导干部的法治意识、规矩意识，促进党员干部以身作则，谨慎用权，模范遵纪守法。

（二）要借助绩效考核杠杆，建立健全科学有效的好干部研判机制。实行一年两次集中考核、重点项目单项考核、阶段性工作专项考核工作模式。不断创新日常考核方式，通过调研走访、民主测评、个别谈话、征求分管领导和服务对象意见等方式，不断扩大考核范围，广泛听取干部群众意见，切实考准考实干部的“见识见解、品质情怀、境界格局、能力水平”和工作实绩，就人岗相适度作出客观评价。要不断完善考核体系，既要看到经济社会发展成果，也要看到民生改善、社会进步、生态建设等成果，切实保证考核指标体系的科学性和完整性。要突出考核干部在关键时刻、重点工作中的实际表现，从中发现、选用好干部。要加大对干部的综合研判，通过比较、印证，把“像”画的更准，不让考核变成走过场。要不断完善配套相关制度，形成干部德的考核、实绩考核、干部交流、优秀年轻干部培养、不适宜干部调整、干部关爱调整等相配套的制度体系建设，切实提高考核的针对性和有效性。

（作者系金凤区党委常委、组织部部长）



细化措施

跟踪服务

不断扩大挂职工作的赢利面

● 王广平

一年一度的干部挂职工作又一次启动，如何扩大挂职工作的赢利面值得各级党委（党组）、组织部门认真研究。目前，挂职工作的赢利点主要体现在三个方面：一是从本地区干部队伍建设来看，主要是促进干部交流，优化干部队伍结构；二是从接收单位来看，主要是挂职干部可以带来很多新思想、新理念、新方法，对本地区、本部门工作更好地发展起到一定的促进作用；三是从挂职干部来看，主要是丰富了阅历，深化了认识，解放了思想，开拓了思路，提高了素质。近年来，宁夏每年接收、派出各类挂职干部都在100名以上，挂职工作已经成为各级组织部门围绕中心、服务大局和加强干部队伍建设的有力抓手。当前和今后一段时期，根据工

作需要和实际情况，应当继续加强改进这方面的工作，不断扩大挂职工作的赢利面。

一是要恰当确定挂职时间。在实地调研和考察中，大家普遍反映现行的挂职时间长短不一，挂职干部和挂职单位缺乏对时间调整的发言权，如能区分个体情况，增强一定的灵活性，恰当确定挂职时间，效果或许更佳。目前，在宁夏挂职的“博士服务团”成员和中组部选派到我区以及我区选派到中央部委和发达地区的挂职时间均由中组部等中央部委确定，中组部选派到我区挂职时间为2年，其他两类为1年；其余来宁以及我区派出挂职干部时间，由自治区党委组织部根据实际情况协商各单位而定，大部分为2年，最短为半年，基本

上可以满足挂职工作实际需要。但是,如何更好地满足个性化需求,需要各级组织部门不断细化措施、跟踪服务,要根据每名挂职干部的特点、挂职表现、本人意愿以及派出和接收单位的意见,采取本人申请、听取接收和派出单位意见、组织部门审批等程序做法,适时调整挂职时间,最大化满足挂职干部以及各方面个性化需求,不断扩大挂职工作赢利面。

二是要有针对性地选派干部。在选派人选方面,各级组织部门在通盘考虑各地实际情况的同时,也应根据各地经济、社会发展情况,进一步提高选派人选的针对性。一方面,要根据挂职干部所学专业 and 特长,在征求个人意见的同时,重点征求接收单位的意见,要结合接收地区经济社会发展现状和特色,选派接收单位急需的干部或者是经济、工业、农业、城建、规划、国土等领域的优秀干部。另一方面,要加大从基层选拔优秀年轻干部到上一级单位(部门)挂职学习锻炼的力度,改变上级单位(部门)机关干部来源单一、经历单一的状况,解决一些干部不能全面了解基层实际,体会不到基层开展工作的艰难,导致决策出现偏差的问题,切实提高决策的科学性、针对性、实效性,实现挂职干部“双向交流、多方受益”的目的。

三是要建立科学完善的考核评价机制。针对目前挂职工作考核评价机制不够完善,评价项目不够细致、缺乏针对性以及个别挂职干部存在“干好干坏一个样”等问题,亟需建立科学完善的综合考核机制,对挂职干部工作情况进行评价。一是建立基本情况档案。档案要详细记录每位挂职干部的工作履历、挂职时间、挂职地点、挂职单位分工、年度目标任务等情况。二是建立挂职实绩档案。重点记

录挂职干部的具体任务、完成时限、推进措施等,并对日常工作开展情况、存在的困难和问题、完成情况等,要及时登记、动态管理。三是设置科学合理的评价等次。各级组织部门、接收单位和派出单位要根据挂职干部基本情况和实绩档案,不定期地对挂职干部工作情况进行了解走访,及时收集整理相关信息。挂职结束后,组织部门要根据日常收集整理的信息,在听取接收和派出单位意见的基础上,对挂职干部工作情况进行综合评价,给出评价等次。对于表现优秀的挂职干部要根据工作情况适时提拔使用;对于工作能力素质过硬、自愿留任基层工作且专业对口、工作需要的挂职干部,也可直接推荐到基层任职,形成良好的用人导向,更好地激发挂职干部的积极性和主动性。

四是要加强对挂职干部监督管理。挂职干部一头连着派出单位,一头连着接收单位,各级组织部门又是其中的“红娘”。加强挂职干部监督管理,应从抓好上述三个管理主体做起,并建立“三位一体”监督考核机制。第一,各级组织部门要坚持加强挂职期满考核机制,督促派出单位、接收单位、挂职干部做好相关工作。第二,接收单位要给挂职干部多压担子、放权使用,克服挂职干部的“临时工”思想,真正把挂职干部当做正式任职的干部使用,变协管为分管,及时将分工情况报各级组织部门、派出单位备案,并建立目标考评机制,加强对挂职干部的日常监督考核。第三,派出单位要每季度或半年对挂职干部工作情况进行跟踪了解,协调解决挂职干部遇到的困难和问题,随时掌握挂职干部日常表现,并将表现情况及时反馈组织部门和接收单位,督促挂职干部做好相关工作。

(作者单位:自治区党委组织部)

严字当头 实处着力

努力营造良好政治生态

● 鲁鹏飞

近年来，惠农区严格执行新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》、干部选拔任用“四项监督制度”及有关政策法规，切实把“严”字贯穿于干部工作全过程，营造了风清气正的干事创业氛围，得到中组部干部选拔任用监督组的充分肯定，2012年、2013年惠农区干部选拔任用工作“一报告两评议”结果排名位居自治区各县区前列。

一、严肃教育补好“钙”

按照“领导干部熟悉、组织人事干部精通、干部群众了解”的目标，分类施学，学好用实新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》。通过测试学、辅导学、专题学等形式，提高领导干部对干部监督管理政策法规的知晓率，增强各级干部自我教育、自我管理、自我监督的意识，形成了“人人接受监督，人人监督他人”的良好社会氛围。开通“惠农清风”手机报、微博、微信公众平台，组织全区党员干部参观警示教育基地，用“身边事”教育“身边人”。近年来，有75名提拔调整任用干部参加了任前集体谈话，上好任前“第一课”，共组织各类培训班56场次，培训干部2300余人次。选派100多名科级干部到自治区、市委党校培训。深入开展党员干部“访贫思廉”、“三进”基层、“三

同”锻炼和“大走访、大调研”活动，使领导干部接地气、扬正气。注重典型引领，开展评选“最美惠农人”、“基层好干部”和“五老”进课堂、“道德大讲堂”宣讲活动，请“身边人”讲“身边事”，在党员干部中传递正能量。在重要节庆日，发送以严格贯彻中央八项规定精神为主要内容的干部警示短信，引导干部以高度的自律意识履行岗位职责。在腐败易发多发的重点行业领域及时组织召开“廉政三会”（廉政恳谈会、廉政提醒会、廉政约谈会），重申有关纪律要求，使领导干部教育入脑入心、红脸出汗、醒脑提神，筑牢思想教育“总开关”。

二、严密制度定规矩

通过建立健全干部监督管理一系列规章制度，立好规矩、划出界线，使干部心有所畏、言有所戒、行有所止，让制度成为带电的“高压线”，干部自身成长进步的“健身器”。近年来，结合实际制定了惠农区进一步从严管理干部规定、“四风”问题预警监测机制、“黄橙红”三色警告牌暂行办法、机关事业单位及其工作人员“四问”（问责问廉问效问绩）暂行办法等制度，筑牢监督管理干部的“防火墙”。全面推行干部“三单”（组织交办

单、创新谋划单、任务认领单)制和“周讲评月总结季推优”(一周一讲评、一月一总结、一季度一评优)工作制度,实现了从人盯人、人管人变为用制度管权管事管人,扎紧制度笼子,给干部戴上“紧箍咒”。全面实行权力公开透明运行机制和一把手“五个不直接分管”管理办法,促进领导干部廉洁从政,规范领导干部决策用权行为。通过实践探索,建立干部“干事档案”管理考评机制,共建立处级干部档案28份,科级干部档案300余份,一般干部档案2000余份,发挥了以事管人、以事察人、以事用人的作用。建立组织部门双向约谈、组工干部联系乡镇街道制度,坚持“三必谈”、“四常谈”,及时了解掌握、分析研判领导班子和干部队伍建设现状,通过咬咬耳朵、扯扯袖子,防止个别干部小毛病演化成大问题。建立横向联动机制,完善干部监督联席会议制度,实行纪检、组织、信访、审计等多部门信息“联网”,形成干部监督工作资源共享、联动协作的长效机制。建立新任领导干部跟踪回访制度,在新任领导干部任职半年后,到其所任职单位进行跟踪考察,了解新任干部工作情况,思想动态,引导他们健康成长。

三、严格整治不放松

用好专项整治这个有利武器,重点开展了三项专项整治、三项自查、两项清理规范工作,着力解决干部队伍建设中的突出问题。在整治过程中,切实摸清底数、严控增量、消化存量,切实加强沟通合作,增进协作交流,着力解决超职数配备干部问题。按照干部名册、领导职数明细表、非领导职数明细表、干部职数配备情况登记表、单位工资数据一览表、干部工资审核表的“一册五表”,从实从严制定整改消化计划。去年,区委结合政府机构改革及职能转变,采取调整交流、余缺互补、保留原职级改任副职等措施,共解决超配问题12个,消

化党政分设问题6个。严格落实干部提拔预审制度,主动接受上级组织人事部门监督。结合教育实践活动,开展了机关事业单位“在编不在岗”专项整治行动,制定了专项整治办法,采取责令返回单位上班、执行病休工资、选派纪检监察员等方法,共清理在编不在岗人员95人,加强日常监督检查,杜绝新的“在编不在岗”问题产生。同时,对“带病提拔”、破格提拔、违规提拔干部、天价培训、“裸官”、干部走读等问题进行专项整治,以真查实查的实际行动和整治用人上不正之风的成效取信于民。

四、严厉问责零容忍

按照“有苗头就有提醒,有反应就有告诫,有问题就要管住”的原则,对违纪违法行敢于唱黑脸、出重拳,通过严厉问责,倒逼党员干部遵规守纪,主动作为。2014年开展了三期电视问政,剑指“慵懒散拖”,问责干部21人。同时,将全区各乡镇、街道、区直部门共73个单位,纳入网络问政平台监管,通过平台“晾”群众的诉求、疑问,“晒”部门的办事结果、效率,对工作开展不力、整改缓慢的48个单位“一把手”进行了约谈。结合苦干实干150天、坚决打赢保增长攻坚战,对6名工作不在状态的干部进行了提醒谈话、组织处理。组织明察暗访26次,整改问题93个,切实推动了窗口单位服务工作标准化、规范化和长效化。加大对违法违纪案件的查处力度,对4名违反中央八项规定的干部进行了公开查处,对1名公示期间群众举报经核查属实的干部取消任职资格,对1个科级领导班子给予了橙色警告,在全区上下形成了“不负责就问责、不尽责就追责”的高压态势,增强了干部监督管理工作的实效性。

(作者系石嘴山市惠农区常委、组织部部长)

中共的政治规矩是什么

● 申孟哲 陈振凯 刘少华

1月13日，在十八届中央纪委第五次全会上，中共中央总书记习近平讲话中的一个词引发外界关注：“政治规矩”。他提出，要“严明政治纪律和政治规矩”，“把守纪律、讲规矩摆在更加重要的位置”。

而在1月16日的中央政治局常委会上，习近平进一步提出，“坚持党的领导，首先是要坚持党中央的集中统一领导，这是一条根本的政治规矩”。“政治纪律”是党内常态话语，经常被提及，但“政治规矩”的提法则比较罕见。

可以说，“政治规矩”，是当前理解中国政治

思路的一个关键词。那么，到底什么是政治规矩？为什么要在今天重新提出政治规矩？

1. 什么是党的规矩

“欲知平直，则必准绳；欲知方圆，则必规矩”。一个人，没有规矩，很难成为一个合格的社会人；一个拥有8600多万党员的大党，没有纪律和规矩，就注定成为一盘散沙。

为什么这么说？是因为，形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越需要保持执政党的团结统一。要达到这个目的，不仅需要一套严密的组织体系，需要全党成员的高度自觉，也需要制度约束——这就是纪律和规矩的作用。

革命战争时期，为了“上下同欲者胜”，需要规矩；全面深化改革的今天，为了凝聚全党、团结一心啃下硬骨头，同样需要规矩。

那么，党的规矩到底包括哪些？

习近平对此有过总体论述。具体说来，党的规矩包括四个方面：第一，党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩；第二，党的纪律是刚性约束，政治纪律更是全党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行动方面必须遵守的刚性约束；第三，国家法律是党员、干部必须遵守的规矩；第四，党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。

从宽泛的外延说，中国共产党党员也都是中国公民，因此必须遵循国家法律，这毫无疑问；从党员的身份来说，党章等党内规章制度作为硬性的约束，也需要每个党员遵守。而包括政治纪律、组织纪律、财经纪律、宣传纪律等在内的“党的纪律”，既然已经明确成文，自然也就成为约束和指南。那么，为什么说“党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例”也是政治规矩？

这就需要理清“党的纪律”和“党的规矩”之间的关系。

习近平对此有详细的论述：“纪律是成文的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是不成文的纪律；纪律是刚性的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是自我约束的纪律。党内很多规矩是我们党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例，经过实践检验，约定俗成、行之有效，反映了我们党对一些问题的深刻思考和科学总结，需要全党长期坚持并自觉遵循。”

也就是说，从概念的层面，“党的规矩”的外延要比“党的纪律”更大。纪律是刚性的规矩，优良

传统和工作惯例是不成文的、相对柔性的规矩，同样需要遵守。

在党的纪律中，习近平尤其强调“政治纪律”，因为这事关全党的路线和立场。同样，在党的规矩中，习近平也尤其强调“政治规矩”，因为这也是事业兴衰的关键。习近平指出：“在所有党的纪律和规矩中，第一位的是政治纪律和政治规矩。”

2. 政治规矩包括哪些

“政治规矩”确是一个新词，也是理解当下中国政治思路的一个关键词。

新概念的提出，通常有其问题背景。而作为总书记，习近平为什么要提出遵守政治规矩呢？无疑，是因为党内存在不遵守政治规矩的表现。

在近日出版的《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》中，习近平对于“不守政治规矩”的现象有所总结。

比如，在原则立场上，不守规矩主要体现为不能自觉与党中央保持一致，包括“在原则问题和大是大非面前立场摇摆”，“对涉及党的理论和路线方针政策等重大政治问题公开发表反对意见”，甚至是“对中央方针政策和重大决策部署阳奉阴违”，“口无遮拦，毫无顾忌”。

又比如，在党内团结方面，不守规矩的主要体现是“团团伙伙”、小山头、小圈子、宗派主义。2013年和2014年，习近平两次在不同场合表示，党的干部来自五湖四海，不能借着老乡会、同学会、战友会等场合，搞小圈子、拉帮结派、称兄道弟，“宗派主义必须处理，山头主义必须铲除”。

为什么？因为这涉及到全党的“团结统一”。山头主义和宗派主义的出现，本质上就是“党内有党”，不仅可能在上情下达、方针执行上打折扣、搞对抗，甚至可能形成“门客、门宦、门附”的封建人身依附关系，在政治上形成一种抱团化、互相支

持、互相提携的利益交换关系，使政治“潜规则”大行其道，破坏党的风气和统一。

习近平反复论及的另外一个规矩，就是“组织”的重要性。要有组织、体现组织，就要体现程序意识。

作为党员，组织性体现在哪里？下级服从上级、少数服从多数、遵循组织程序、听从组织安排、重大事项向组织请示报告。习近平批评道，现在许多干部没有程序意识，“迈过锅台上炕”，或者是做先斩后奏的“事后诸葛亮”。

这种情况，主要体现为“组织意识淡漠、不向组织请示报告”，比如子女在国外定居、个人有几本因私护照、随意外出不报告、个人家庭发生重大变故不报告等。而这些，往往也是干部出问题的苗头，在近年来落马的官员中屡见不鲜。

政治意识不强、组织意识不强，一个干部就不免目中无人、心中无畏，甚至可能衍生出管不好身边人、擅权干政、干预选人用人、打招呼说情等问题。这都是不守规矩的表现。

可以说，在今天重新提倡政治规矩，其本质就是为了维护党中央权威、维护党内团结统一、重塑党组织的纪律性和约束力，净化党的政治生态。

3. 强调规矩是传统

事实上，这已经不是习近平首次讲“规矩”了。2012年11月16日，刚刚履新的习近平就强调“没有规矩，不成方圆”，并提出党章是“根本大法”和“总规矩”。此后，在多个场合，他都强调党的政治纪律和政治规矩。

其中最让人印象深刻的一次，是2013年在西柏坡。用他的话说，“这里是立规矩的地方。”那里有中国共产党1949年就立下的“六条规矩”：“一、不做寿；二、不送礼；三、少敬酒；四、少拍掌；五、不以人名作地名；六、不要把中国同志同马恩

列斯平列。”

规矩简单，但透露出的是对自身、对形势、对未来事业的清醒认识。重规矩、明纪律，是中国共产党革命胜利、赢取民心的重要法宝。从成文的“三大纪律、八项注意”，到进入上海秩序井然地睡在街头的解放军战士、“不拿群众一针一线”的红军，每一个细节，都是政治规矩的体现，是政治理念在行为层面的实践。

但在当下，党的纪律、党的规矩都有不同程度地被忽视、被破坏的现象。

比如，在去年6月份中央纪委监察部网站推出的一项调查中，面对“你身边的‘组织涣散、纪律松弛’”现象，4万多名参与的网友，有74.1%的人把票投给了“程度严重”的选项。

网友的切身感受，真实反映着来自现实的问题。

比如，山西“塌方式腐败”，让中央政治局常委、中央纪委书记王岐山直言“令人触目惊心”；湖南衡阳的破坏选举案，409人被给予党纪政纪处分；广东茂名窝案，涉嫌行贿买官人员159人，相互牵连的官员之间“一损俱损”，“山头主义”“团团伙伙”的危害之大可见一斑。2014年12月29日，中共中央政治局会议专门强调：“严明政治纪律和政治规矩，党内决不容忍搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派。”

违纪，往往自破坏规矩始。讲规矩，是对党员、干部党性的重要考验，也是对党员、干部对党忠诚度的重要检验。

4. 如何遵守政治规矩

有了规矩、懂了规矩，如何做到自觉遵守规矩？答案是，要做到“五个必须”。

一是必须维护党中央权威，决不允许背离党中央要求另搞一套，必须在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，听从党中央指挥，不得阳奉阴违、自行其是，不得对党中央的大政方针说三道

四，不得公开发表同中央精神相违背的言论。

二是必须维护党的团结，决不允许在党内培植私人势力，要坚持五湖四海，团结一切忠实于党的同志，团结大多数，不得以人划线，不得搞任何形式的派别活动。

三是必须遵循组织程序，决不允许擅作主张、我行我素，重大问题该请示的请示，该汇报的汇报，不允许超越权限办事，不能先斩后奏。

四是必须服从组织决定，决不允许搞非组织活动，不得跟组织讨价还价，不得违背组织决定，遇到问题要找组织、依靠组织，不得欺骗组织、对抗组织。

五是必须管好亲属和身边工作人员，决不允许他们擅权干政、谋取私利，不得纵容他们影响政策制定和人事安排、干预日常工作运行，不得默许他们利用特殊身份谋取非法利益。

要做到这些，就要树立政治意识、团结意识、程序意识、组织意识、原则意识。

“其身不正，虽令不行；其身正，不令而行。”人心是最大的政治，守纪律讲规矩的政党才能得民心。在“减少腐败存量、遏制腐败增量、重构政治生态的工作艰巨繁重”的今天，强调规矩，也是改善政治生态的必要之举。

2015年，是全面深化改革的关键之年，也是全面落实依法治国方略的开局之年。要全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国，离不开“全面从严治党”，因为这是前三者的政治基础和根基。而守纪律、讲规矩，就是全面从严治党的最重要抓手。

“治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。”习近平说。

来源：人民日报海外版



● 袁 倩

自1985年起，苏联高层领导人先后在经济、社会、政治与民族关系等领域展开了一系列改革。尽管改革的初衷在于促进经济与社会的发展，然适得其反，改革导致了苏联的解体及一系列的政治与经济剧变。可以说，苏联改革并未获得令人满意的结果，俄罗斯民众对改革的认知清晰地表明了这一点。学者们对改革结果进行了更具学理性的概括。在苏联社会末期的改革中，诸多方面呈现出低效混乱的状态：有助于恢复权力均衡的制度，例如健全的议会、政党和司法体系均无法建立；影子经济大范围出现；官员和企业家寡头化；腐败现象严重；旧制度和新制度的间隔特别长；利益多元的中介制度十分脆弱；以大众为基础的利益集团很少见。Archie Brown认为俄罗斯形成了一种“钻石四边

形”（Diamond Quadrangles）的寡头经济模式以及“独裁政治、强盗政治和民主的混合体”的政治模式。莱德尼娃更是指出改革之后的俄罗斯已进入了腐败与犯罪横行的“灰色区域”（Gray Zone）。

一、苏联改革进入“灰色区域”的逻辑

苏联为何要发起改革？政权上层发起的改革为什么反而导致了自身的终结？学者们众说纷纭。大卫·科兹和弗雷德·威尔梳理了研究苏联解体的文献，其中一种解释是，苏联解体的原因在于社会主义经济体制缺乏生机。苏联的计划经济已经失效，即使进行改革也无法扭转颓势。而科兹和威尔则认为，苏联体制的瓦解，根源在于上层统治者精英对个人利益的追逐。Anders Slund强调经济的因素，认为经济停滞以及对美军备竞赛所导致的经济恶

化，使得苏联解体在所难免。Archie Brown则强调政治代理人的选择和制度的推动力，政治选择引发了苏联社会的自由化和多元化，从而推动苏联走向解体。此外，戈尔巴乔夫的个人因素、民族主义运动和民族主义情绪等均是学者所关注的因素。

上述以政治精英、经济停滞和军备竞赛为原因的解釋，尽管简明清晰，但是这种单因解释都仅将关注点落在相对孤立的一个自变量上，不免带有简单化的倾向，实际上，对国家转型这一宏大的过程进行分析，离不开对经济与社会变迁、政治与经济结构、国家与社会关系这些变量的综合考察，而制度转型领域的研究成果则为我们提供了有益的思路。其中，经济与社会转型“对国家治理的挑战”以及“国家治理体制的适应性”均可作为切入点来研究国家转型的动态过程，这种综合性的视角在分析广泛深刻的转型过程时更为有力。

在“国家治理体制的适应性”中，“政策选择的议程范围”是一项重要因素。既有研究也指出，制度变迁的战略选择能够极大影响转型结果。一方面，规章法律的变化过于迅速频繁，人们价值观念的调整则可能滞后于迅速变化的社会现实，加重社会控制的成本。另一方面，改革涉及的范围太广，权力与利益分配机制的改变就可能带来更多的社会矛盾，在民众中积累起普遍的不满情绪，甚至引发全社会规模的政治冲突。综合来看，改革的议程范围与转型结果之间具有密不可分的关系：改革的议程所涉及的范围越窄，达成协商式制度变迁，进而最终达到成功转型的可能性就越大。

下文将通过回顾1985—1991年戈尔巴乔夫主导的苏联改革，观察改革议程如何从经济扩展到政治、社会和民族问题中，讨论不断扩大的改革议程如何使改革走向无序，最终引发苏联旧制度的

崩溃。

二、苏联末期改革的历史回顾与分析

1. 背景：改革前的正式制度与非正式制度

在苏联社会中，影响最为广泛的正式制度包括“政党——国家”的社会主义政体和高度集中的计划经济体制。苏联共产党创造了几乎与国家制度相平行的制度结构，在国家制度弱化的情况下，真正的决策实际是在党内做出的。从一定意义上讲，国家制度要么是点缀，要么就是纯粹功能性的，只负责执行党的决定。执政党——而非正式的国家机构——决定了制度的制定和变迁。苏共除了控制立法和行政系统以及联邦的政治组织，还控制着经济领域，随着对价格、生产目标和分配进行控制的需要不断加强，市场被推到了经济的外围。当斯大林在20世纪20年代末建立起对党和国家的统治时，自主经济活动被压制下去，而党的影响力则迅速扩张到每一个经济部门。僵化的正式制度以及“共产党指挥一切”的基本原则持续了数十年。

除了僵化的正式制度，苏联还存在大量消极的非正式制度。官僚机构领导、党的地方领导及私营企业这些行为主体把权力和地位转化为商品进行“交易”，形成了诸如偷窃、腐败、吃回扣、勾结黑社会等一系列负面的“非正式制度”。他们利用非正式制度进行“交易”——作为提供秩序和提供最低限度的经济产品的交换，体系内的各级党的领导、国家官僚和经济管理者可以对法律上为国家所有的地方资产行使事实上的财产权。例如，苏联时代存在普遍的“机制化”腐败，官员和经理群体可以有限地利用其经济管辖权，“拉关系”（blat）之风盛行。“blat”在苏联时期构成了覆盖整个社会的腐败“关系网”。

在僵化的正式制度以及消极的非正式制度背景

下,“关键行为者”对改革启动发挥了关键作用。首先,改革前中央集权的、专制的制度体系决定了变迁只能源自高层内部;其次,苏共总书记被授予了足以改变社会现状的权力;再次,纵观苏联历史,新任总书记掌权也就意味着新的改革即将启动。因此,戈尔巴乔夫将着手进行一定程度的改革已在预料之中。正如戈尔巴乔夫在回忆录中所言,“大转型——我国的变迁过程——发端于上层,在一个极权国家不可能存在其他方式”。而改革议程的不断扩大,使改革深陷“路径依赖”中不可自拔,最终引发了苏联旧制度的全面崩溃和进入“灰色区域”的困境。

2.过程:改革困境与议程扩大

改革启动之初,仍旧聚焦于如何使现行体系运作得更有效率。戈尔巴乔夫在1985年4月苏共中央委员会全体会议上指出:改革的首要问题是改善经济状况,即阻止和扭转经济建设领域中的不良倾向。然而,改革方案制定后的较长时期,经济改革并未取得理想的效果。

针对经济改革受挫的困境,戈尔巴乔夫及其盟友开始考虑依靠社会力量和变革政治制度来推进改革。他于1986年开始了从上层激励公民社会的政策,着手放开言论自由,刺激社会压力的形成。1986年6月,戈尔巴乔夫首先放松了文学与国家出版管理局的审查制度,对艺术与科学的限制也随之放开。1987年的苏共中央全体会议修订了关于反苏联煽动和宣传的刑法条文。尽管自赫鲁晓夫以来,揭批前任罪行通常是新领导顺利完成权力过渡的惯用手法,但戈尔巴乔夫领导下的“公开性”改革向前推进了一步,其目的不在于指责前任的个人失误,而是动员整个社会来反对旧体系。

1987年11月,戈尔巴乔夫在庆祝十月革命70

周年大会上作了长篇报告,阐述了社会主义改革的必要性和紧迫性,强调整个社会生活的民主化和经济的根本变革关系到社会发展和改革事业的成败。戈尔巴乔夫在《改革与新思维》一书中阐述了苏联改革的起源、实质、目的、内容、后果和前景,并提出阻碍经济改革的最大障碍是苏联的政治制度。在这种背景下,苏共于1988年召开了影响深远的第十九次全国代表会议。这次会议改变了之前“美容式”的改革手段,使其更具革命性,并使制度变迁议程的扩大趋势不可逆转。会上,戈尔巴乔夫作了题为《关于苏共第二十七次代表大会决议的执行情况和深化改革进程的任务》的报告,第一次提出了“民主的、人道的社会主义”概念。报告还特别强调政治体制改革是整个改革不可逆转的关键和保证,提出公开性、民主化和社会主义舆论多元化是改革成功的必要条件。自此,戈尔巴乔夫改革的重心扩大到政治制度。

1988年第十九次党代会之后,戈尔巴乔夫及其同盟进行了其政治改革的第一步:清除党内异己分子。除了农业和军工综合体之外,苏共委员会内的大部分经济部门被“清洗”,党在经济管理方面的影响力被急剧削弱。值得注意的是,此时的大规模人事变更并不等同于对苏联的政治制度进行变革,戈尔巴乔夫及其同盟对党进行“清洗”的目的在于使苏联共产党成为贯彻经济体制变革的工具。因为只有苏共的组织体制能够贯穿中央至地方,它是当时唯一推行激进改革的执行组织。但是大规模“清洗”使党内对戈尔巴乔夫开始失去信任,戈尔巴乔夫不得不从社会上寻求支持。同年,他在波兰国会演讲时指出:“一开始我并不理解改革政治体系的必要性,或者更进一步说改革政治体系的不可避免性。我们在改革第一阶段的实验将我们带到它

的面前。”这标志着政治体系方面的制度变迁正式开启。政治改革的过程可以归纳为以下几个阶段。

首先，继续扩大公开性和言论自由，促使社会舆论对党施压。1988年春，戈尔巴乔夫将政治过程进行了“革命性”的公开，在苏联历史上首次允许社会对第十九次党代会代表进行竞争性提名，并且准许对第十九次党代会的过程进行电视转播。提名代表和公开转播会议过程刺激了公众政治参与的热情。

其次，着手重振名义上是权力机关和立法机关但实际上已被苏共“架空”的苏维埃。在1988年夏天举行的第十九次党代会上，戈尔巴乔夫提出了苏联人民代表大会的半竞争性选举改革。这一时期，戈尔巴乔夫及其盟友几乎完全抛弃了“美容式”的改革和“不温不火”手段，决定将党的权力与国家权力分离，目标是建立一个能权威地推进经济改革的政治制度，认为只有通过激进的政治制度变革，经济改革计划才能获得成功。

第三，为促使社会参与到改革中来，以戈尔巴乔夫为代表的苏联高层认为苏维埃代表的选举过程必须自由化。1988年12月，苏联最高苏维埃第二十次全体会议通过了《关于执行1989年苏联人民代表大会选举的宪法修正案》，这一宪法修正案勾画了颇具自由性和竞争性的选举过程，尽管这种自由性和竞争性并不彻底，有三分之一的席位没有向竞争性的选举开放，但这在苏联政治历史上也是前所未有的。

第四，增强苏维埃权力的同时也产生了一个不可避免的问题，即主席这一职位被赋予的权力很小，并且不断受到代表们的挑战。为了弥补主席微弱的行政权力、加强最高领导人的自主性以继续推行经济改革，戈尔巴乔夫提出了设立总统职位的建

议。尽管这一提议最初在苏联高层领导人中间引起了争议，但戈尔巴乔夫还是在争议中最终获胜，使总统这一职位得以设立，并决定由人民代表大会来选举总统。在苏联总统的制度创设中，能够看出，戈尔巴乔夫和苏联高层领导人以及苏维埃内部自由主义者之间存在着矛盾和博弈。在此次政治改革中，戈尔巴乔夫并没有得到苏联高层领导集团和自由主义派的广泛支持，而且，苏联总统职位的设立过程也彰显出政治改革中存在极大的决策随意性和新制度的模糊性。这正是改革议程范围扩大过快而无法避免的问题。

通过回顾苏联末期的改革过程不难发现，议程范围迅速从经济领域扩大到政治和社会领域，这使得苏联的旧制度在极短的时间内遭受重大打击。此外，开启改革的“关键人物”戈尔巴乔夫逐渐丧失了对改革的控制，对政治制度的变革终于扩展到国家边界问题上，引爆了苏联内部各加盟国之间的“分裂炸弹”。自1988年起，苏联国内各种正式或非正式的组织纷纷建立，如“民主联盟”、“民主俄罗斯运动”和“莫斯科人民阵线”等，有的社团和组织甚至公然宣称推翻苏共，彻底变革苏联的社会制度。1991年12月25日，苏联在改革中走到了生命的尽头，社会主义制度崩溃，国家政权瓦解，由国家主导的制度变迁以失败告终。

三、改革议程的迅速扩大与苏联转型的失败

为什么原本对苏联计划经济和政治制度进行的改革，会最终以该体系的崩溃而告终？拉美与南欧民主化转型的经验是，改革议程被严格限定在政治制度范围内，经济制度变革则被排除在议程之外。反观苏联末期的改革，政治、经济与社会的同时转型，很难有效解决以下三方面问题。

1. 旧制度的结构陷阱

在戈尔巴乔夫之前，多位苏联领导人的改革几乎全都是在原有计划经济体制内对具体环节进行一些修补，这样的改革不仅没有解决原有的经济体制问题，反而进一步积累了固有的矛盾。学者们曾将戈尔巴乔夫时期的苏联体制描述为“牌屋”——移动其中任何一张，都会造成整个结构坍塌的危险。戈尔巴乔夫不得不面对苏联时期的僵化体制：每一个领域的改革方案都要求其他领域的协调配合，而僵化的体制和大量分利集团的存在又使得这种配合阻碍重重。正如戈尔巴乔夫自己所说，苏联社会主义正处在“危机前夜”。然而当经济体制改革遇到困难时，戈尔巴乔夫并没有继续在经济领域进行改革“攻坚”，而是将目光转向了政治体制改革。他认为经济体制改革的问题和困难根源不在于经济本身，而是由于政治体制上的“阻碍机制”，所以他把改革矛头直指政治体制。但是，这反而使旧制度内积累的各种矛盾因素被迅速激化，僵化体制下长期没有得到有效解决的各种社会矛盾由潜伏状态迅速活跃起来，如高度集权的政治体制与社会要求获得自由的矛盾，“政党——国家”体制中官僚同民众的矛盾，大俄罗斯主义与地方民族主义的矛盾等。这并不是说从计划经济到市场经济、从极权体制到民主政治、从控制社会到言论自由的改革方向是错误的，而是因为苏联转型的模式企图将这一系列巨大的变迁“毕其功于一役”。改革并没有合宜的目标和改革方案，改革每前进一步，都会引起更大的社会动荡，这种动荡最终超过了苏联体制的承受力。

建立各种组织是为了应对制度框架内产生的问题。但是在一个缺乏效率的制度框架下反而会形成众多非正式组织，它们尽管可能极有效率，但也会加剧整个社会的不公平和非制度化。而如果政治和

经济主体并没有走向制度化和高效率的改革过程，那么这一种状态将持续下去。

2. 新制度的效力薄弱

在国家转型过程中，新制度的质量至关重要。稳定高效的社会经济制度是有效率的经济和文明社会形成的重要条件，它们能够促使人们形成固定并可预测的行为模式，两者共同构成政治、经济和社会发展的基础。

在苏联转型中，过于宽泛的改革议程使新制度的内涵变得混乱，效力也大打折扣，甚至连稳定性都难以保证。旧制度已经被大量革除，但仓促创设的新制度却意义不明、效力薄弱。使新制度稳定下来的保障——精英和社会都对规范的正式制度承担相应的义务——还没有在当时的社会中出现。例如在政治改革过程中，虽然重要的政治行为体都将选举制度作为获取合法性权力“唯一可取的游戏”，并以此检视自己的行为。在稳定的前提下，有力的制度能够为卷入制度环境的行为体提供重复博弈的有效信息，刺激行为体产生并自动遵守制度规则。然而，“无论是执行权力机关还是立法权力机关，都没有建立起适应市场机制和过渡时期特点的管理体制的构想。没有明确的如何摆脱阻碍改革的机构混乱状态的概念”。

此外，苏联后期推行的公开性和言论自由政策，使大量关于共产主义体制腐败的信息不断公之于众，这对苏联社会主义制度和国家政权的政治合法性造成了极大危害。人们不再信任正式制度和国家机构，而是想方设法避免与国家和官员的正式联系，反而寻求与公职人员建立私人性质的关系。有俄罗斯学者称之为“国家恐惧症”，即使居民所从事的活动并没有违法，他们也仍然力求将自己置于国家的控制和监督之外。“国家恐惧症”的实质在

于，国家在改革中并没有致力于建立完善和有效的市场制度，而是仅仅把重点放在了自由化方面。概言之，改革议程迅速扩大，将使新创设的制度质量无法保证，既不能对行为体提供有效的行为规则，也无法使其对未来产生稳定预期。

3. 国家政策的矛盾

解决改革中的冲突和执行问题，克服改革的阻力，可以通过国家治理来实现。改革结果需要经过长时间的强化执行的努力来巩固。如果国家不断扩大制度变迁的内容，尤其是不断发动社会去参与大规模的政治运动，不仅会耗费大量的公共财富，也使国家自身无法集中精力去解决制度变革引发的冲突问题。众所周知，在苏联解体前后，社会中产生了一些大规模的政治冲突，比如地方与中央的冲突、执行权力机关与立法权力机关的冲突、政府官员之间的冲突等。从一定意义上说，当时的苏联以及其后的俄罗斯是一个“冲突社会”。在面对改革不可避免的冲突中，国家又做了些什么呢？

专家们的回答表明当时国家所实施的经济政策是十分矛盾的。一方面，国家采取了许多经济自由化和建立市场的措施（放开价格、贸易自由和实行私有化等）；另一方面，国家又重新对经济活动进行限制。尽管国家在改革中试图领导自发的经济进程——私有化、建立新的私人公司、产品的进出口、建立新的国家和半国家机构等。但在专家看来，国家在社会生活中尚没有找到与新形势相适应的位置，而是在两种对立的发展战略——自由主义的发展战略和行政命令式的发展战略——之间摇摆。

总体来看，经济方面的专家对当时国家所采取的措施的质量评价不高。其原因既与过渡时期国家所要解决的问题特别复杂、缺乏行之有效的法律和

法规、权力机关的行动缺乏章法有关，也与原有的国家机构陷入瘫痪、而新建的国家制度的效力极为低下有关。同时，与市场经济、民主社会相符合的国家机构实际上并未建立。当时的国家机构是由在改革浪潮中脱颖而出的旧官僚群体组成的“大杂烩”，他们都为“集团利益”服务。可以说，缺乏明确实施决议的制度基础，执行权力机构效率低下，缺乏在市场条件下运行经济的法律基础等，共同导致国家无力担当社会冲突的解决者。

结论

转型国家的政治经济体制改革，其结果在很大程度上受国家治理的影响。转型危机如果得不到及时化解或有效控制，经过一定时间的积累就可能转化为国家治理危机甚至导致政治体制的瓦解。国家要及时化解或控制危机，既需要治理体制具备应对转型危机的能力，也需要具备在面临危机时自我矫正和调试的能力。在中观层面上，体制改革能否顺利进行，通常与两个条件密切相关：其一为改革主体的制度创新能力，其二为主体在改革过程中处理不确定因素的能力。尽管苏联在转型进程中体现了极大的制度创新能力，但并没有详细拟定一套改革议程来明确改革的范围、措施和次序，这极大地削弱了国家在改革出现阻力时处理不确定因素的能力。

改革的目标模式应该给社会提供潜在的更大的改革收益。这样，在合法暴力的强制下很快就会转化为社会成员的自觉行为。否则，即使在合法暴力的强制下，社会成员也难以服从，反而会激发行为体更多地在正式制度之外通过不合法的非正式制度开展行动，其转型结果通常也会以失败告终。

（来源：中国社会科学网）



县委书记邓小平

● 杨 东

在邓小平的革命生涯中，曾有过近两年县委书记的经历：1931年8月至1932年5月任中共瑞金县委书记，1932年5月至1933年2月任中共会（昌）寻（乌）安（远）中心县委书记。那么，邓小平是如何做县委书记的呢？

临危受命，敢于担当，迅速稳定局面

1931年，27岁的邓小平临危受命，被中共赣东特委任命为瑞金县委书记。尽管此前已有着丰富的革命斗争经历，但他依然面临着严峻的挑战：一是来自“左”倾错误思想的高压态势；二是“全县群众不满，干部情绪低落，全县面貌是死气沉沉的”局面。困难面前，邓小平将如何打开局面？

之前的瑞金县委书记李添富“左”倾错误思想严重，他发动的所谓肃清党内“社会民主党”成员的行动致使大量的革命同志含冤牺牲。据当地党史资料记载，当时“当干部的怕戴红袖套，

因为红套上要写上自己的名字，担心别人看见自己反遭冤枉”，人人自危的情景可见一斑。因此，一到瑞金，邓小平便立即采取措施：一方面以赣东特委特派员的身份组成调查组，走乡串户，一区一乡地深入调查，了解肃清所谓“社会民主党”运动的情况；另一方面制定切实措施以稳定事态。在调查清楚之后，邓小平组织召开会议，以大量事实揭露了李添富在肃反中的错误，宣布撤销他的一切职务，拘捕公审，予以处决。同时邓小平公开亮出自己的身份并宣布：第一，立即停止杀人。第二，已被供出名字被怀疑是“社党分子”的一律不抓。第三，已被关押在狱的，凡是贫农、中农，一律先放掉，让他们回原地继续参加革命斗争；凡是地主、富农，能罚钱的罚钱，然后放掉，罚不到钱的取保释放。

正是这种决毅果敢、雷厉风行的行事风格，使得邓小平迅速制止了这场政治迫害，稳定了县

域的社会局面。

抓重点难点，着力恢复和发展生产

扫清了“左”倾错误的障碍，接下来就要稳定和巩固成果，使县政的各项工作恢复运转和活力。因此，随着县域社会秩序的渐次稳定，邓小平开始着力于县、区、乡三级苏维埃政权的建立、恢复和整顿，选举新的苏维埃政府领导机构，并对建立健全司法、裁判机构，对拘捕、审讯、审判等权限都作了明确的规定。同时，为提高基层苏维埃政府的工作效率，他决定取消村一级政府，只在村一级设苏维埃代表，并重新划分各区、乡管辖区域。

另外，为巩固发展苏区，加强基层党组织建设，健全基层群团组织，使各方面的工作深入开展起来，邓小平又着手建立干部培训制度。他一方面致力于开办干部培训班，另一方面亲自给学员讲课，帮助大家提高革命觉悟和政策水平，传授工作经验。

如何解决土地问题，是关系到苏区生存与稳定的大事。然而，在当时的苏区存在着“地主不分田”、“富农分坏田”的“左”的倾向，甚至提出了小孩子不分田的主张。邓小平说：“搞土地革命，制定分地的政策。有人说小孩子不应该分地，我就对他们讲，四川俗话说，三岁小子，吃死老子！小孩子吃得也不少呀，因此也应该分地。”同时，他以乡为单位，把田分为甲、乙、丙三类，以原耕为基础，抽多补少，抽肥补瘦，好坏搭匀，再按人口平均分配。对于豪绅地主的方法是：先没收豪绅地主和祠堂庙宇的土地，然后成立分田委员会进行土地分配。分配土地时还留有1-2%的好田为红军公田，以作公益事业或调剂之用。分田后，由乡苏维埃政府发给土地证。同时特别强调不能侵犯中农的

利益，对于富农也不能过分打击。

实事求是，注重践行群众路线

邓小平担任中央苏区县委书记之际，正值“左”倾思想占据领导地位之时。无论是土地分配问题还是革命战略问题，邓小平都与“左”的思想有着分歧。邓小平坚持实事求是的态度，反对不切实际、不合理的政策。与此同时，邓小平还从苏区实际出发，提出根据地的边缘区和中心区应有所区别，地方红军不宜全部编入正规红军，更不赞成所谓“创造一百万铁的红军”的不切实际的口号。在推销公债、征集粮食问题上，鉴于苏区群众负担太重的实际情形，邓小平认为在推销公债、退还公债和借谷子工作中，不宜提出过高指标，红军应到白区打土豪筹款。无论环境如何，邓小平都始终坚持注重实际、一切从实际出发、实事求是的工作方式与求真务实的工作作风。一如他后来所说：“比较正确地说，我是实事求是派。”

坚持实事求是，就要注重实地调查。因此，实地调查是邓小平在县政工作中一直都强调和遵循的方法。对于一些看似确定的事情，他也坚持调查之后再作处理。1933年初春，邓小平在会昌基层察访时，被告知担任区苏维埃主席的朱秀歧“妄想叛变通敌”；保卫局也前来报告说：“朱秀歧带枪逃跑，保卫局已派人把他抓回来”；随行的人也认为是“天上下雪地上白”的明摆着的事实。应该说在当时的会昌，关于叛变通敌的情形是较为常见的。但是即便如此，邓小平依然强调先调查后再作处理。为此，他亲自到朱秀歧的家乡芙蓉寨调查，结果发现是子虚乌有的事。

（作者系天津商业大学马克思主义学院副教授）

曾国藩为何忧虑“乏才之患”

● 张晓政

道光三十年（1850年）正月，道光帝去世，20岁的咸丰帝继位。像许多初登大位的年轻皇帝一样，踌躇满志的咸丰帝也渴望拥有一番作为。为此，咸丰帝郑重下诏，要求群臣大胆献策进言，“于用人、行政一切事宜，皆得据实直陈，封章密奏”，以助圣听。与咸丰帝的热情相呼应，时任礼部右侍郎的曾国藩迅速起草进呈了一份奏章《应诏陈言疏》。

大清的“乏才之患”及其原因

在这份奏章中，曾国藩略过“行政”一项，将重点集中在了“用人”上，开宗明义地强调“今日所当讲求者，唯在用人一端耳”！他毫不客气地指出，道光以来，官场“以畏葸为慎，以柔靡为恭”，“人才循循规矩准绳之中”，“守者”多而“有为者”少。如今“京官之办事通病有二，曰退缩，曰琐屑。外官之办事通病有二，曰敷衍，曰颡颥。”所谓退缩，就是遇事推脱、不肯担当，无论大事小事动辄向上请示，自己全不担责；所谓琐屑，就是不识大体、不顾大局，一味在细节琐事上计较，在繁文缛节里作文章；所谓敷衍，就是得过且过、不思进取，做一天和尚撞一天钟，多一事不如少一事，任凭风浪起，稳坐衙门台；所谓颡颥，



就是庸庸碌碌、无所作为，身无长技、腹无良谋。这四种通病，用现在的话说，就是国家管理系统官僚化倾向日益严重，执政能力严重退化。对此，曾国藩充满忧虑地发出警告：“有此四者，习俗相沿，但求苟安无过，不求振作有为，将来一有艰巨，国家必有乏才之患！”

偌大大清，亿兆人民，竟会有“乏才之患”，曾国藩是否杞人忧天了？

当然不是。此时的清王朝，已进入后期阶段。曾经盛极一时的大清最终也未能摆脱“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的宿命，政治、经济、社会、文化等各方面发展近乎停滞，反映在人才选拔培养上亦不例外，一如曾国藩所说，“乏才之患”现实且又严峻。

选人机制的僵化。清代的人才选拔，延续了隋唐以来的科举制度。如果说这项制度在开始还曾为人才选拔及阶层流动发挥过巨大作用，而越到后期，却越成为束缚人才发展的桎梏。科举演化到明清八股取士，唯考取人、唯文取人，造成千百万读书人埋头于千古不变的儒家经典、专注于固定套路的考试作文中，或成了寻章摘句、皓首穷经的老学究，或成了凌空蹈虚、言不及义的空谈家，伴之而来的是人的创造力和社会活力的萎缩。仕途只剩科举一途，使“读书做官论”大行其世。做官须经读书，读书为了做官，读书不再是修身养性、经世致用、担当道义、传承文明的途径，而仅仅成为追逐功名富贵的敲门砖。读书观的蜕变，使得读书人这个群体逐渐失去激情和锐气，趋于没落和沉沦，加剧了“官”与“吏”两大群体的分化。由于“非科举者勿得与官”，官员基本只从进士与举人中选拔，而胥吏则主要在落第秀才或落榜考生中产生。一方面，由于所学、所考与现实全无关涉，不能想象这些“两耳不闻窗外事，一心只读圣贤书”的书生们一朝授官，便能处置政务、调停纠纷、掌管钱粮，从而只好将一切委诸胥吏。另一方面，胥吏由于受到严格限制，没有升迁希望，同时又不像官员有回避、调任等约束，于是专于弄权，形成了“为吏者传袭及子孙”的局面，这就是所谓“官无封建

而吏有封建”。官吏分离、胥吏弄权，是造成政治黑暗、官场腐败的一个重要因素。

用人制度的败坏。应当说，中国古代包括清代，对官员的铨选考核，从制度上讲不可谓不完备，但事实上官员因为考课优异而优先擢升的极少，绝大多数还是依据任职年月、循资排辈得以晋升，所以才会有孙中山先生所断言，“中国向来铨选，最重资格”。这一问题到清代后期尤为严重。还在曾国藩之前，23岁的龚自珍就写下《明良论》，痛感当时由于“用人论资格”造成的“贤智者终不得越，而愚不肖者亦得以驯而到”弊害，并如曾国藩一样发出警告：长此而往，莫说办事者不足，连建言献策都将“更绝无人”。曾国藩是否看到龚自珍的议论不得而知，但晚清官场由于论资排辈而带来的官员意气消磨、激情冷却，无疑是曾国藩所无法忽视的。

育人环境的沉沦。一般来说，一个王朝在开国之初，一方面通过长期艰苦创业积累了大量人才，另一方面统治者也比较注意网罗人才、励精图治，因此往往出现名臣云集、群英荟萃的盛况。但随着时间的推移，特别是到了王朝后期，逐渐形成利益固化的格局，反映在政治上，表现为权力圈越来越小、越来越封闭、越来越排斥新生力量的进入，进而造成社会结构越来越板结化、阶层间流动越来越陷于停滞。许多空有满腹才华、满腔抱负的优秀人才由于考试失败、时运不济等原因，被冷冰冰地挡在体制之外。与此同时，即使有少数能够进入权力圈的新人，首先必须是最听话、最驯服的人，虽然偶尔也可能出现一两个异数，但要么被同化，要么被排挤，用现在的话说，就是官场“逆淘汰”生态对人才的扼杀。于是，就出现了人才匮乏、内部循环与阶层固化、流动不通并存的困局。

与“乏才之患”相映照的，是当时内忧重重、外患不已的严峻局面，和麻木不仁、得过且过的官场心态。尽管在曾国藩写下这份奏章的十年前，鸦片战争的“坚船利炮”将中国深刻卷入了近代历史，使大清面临“三千年未有之大变局”；而仅仅一年之后，席卷半个中国的太平天国起义即将爆发，但古老庞大的帝国仿佛处于风暴眼中，虽暗流涌动而表面如常。经历了康乾盛世以及嘉庆、道光两朝将近200年的执政，所谓承平日久、政怠宦成，整个官僚阶层沉醉在一派太平的景象之中，安于现状、耽于享乐，流于平庸、陷于沉沦。正如曾国藩在疏中所说，“但求苟安无过，不求振作有为”。狂风起于青萍之末，危机来临前，只有为数不多的人能够深刻洞见，曾国藩无疑看到了大清这座外表堂皇的大厦内部早已朽败不堪的本质，奏章中所说“四种通病”，正是他对晚清官场弊端的集中概括与抨击。他既痛心于官场的退缩琐屑、敷衍颟顸，又忧虑于“将来一有艰巨”，国家将如何收拾应对？

未能实现的解决之道

曾国藩意识到，困扰大清的问题很多，最突出的是人才选拔的失效，即“乏才之患”；解决问题的路径也很多，但最有效的办法就是选拔优秀人才，以改变官场风气、提振士气民心。对此，曾国藩详细阐述了解决“乏才之患”的思路：转移之道，从上上下下养成崇学好学的风气；培养之方，通过教诲、甄别、保举、超擢等办法，使有功者嘉奖，有过者责惩，循吏按部就班，英才得以破格提拔；考察之法，创造“人人建言，参互质证”的氛围，使考察官员的途径更加多样、结果更加真实。

曾国藩的这份奏章，可以说是其人才思想的最早体现。尽管随着人生经历的变迁，他对于人才培

养、选拔、历练的观点，包括奏章中所说化解“乏才之患”的方法在后来都发生了极大改变，但终其一生，对人才的焦虑、渴求、培养、选拔，一直是他念兹在兹的心中大事，也是他身体力行的恒久实践。咸丰、同治年间，面对风起云涌的太平天国及捻军起义浪潮，清军八旗及绿营全无战斗抵抗能力，陷入“乏才之患”的清政府不得不倚靠地方团练维系统治。由曾国藩统帅的湘军成为当时最重要的武装力量，以曾国藩幕府为中心的湘系集团也迅速在晚清政治版图中占据重要地位。与曾国藩同列中兴四大名臣的左宗棠、胡林翼、彭玉麟均出自湘军，此外，后来设立淮军的李鸿章亦出自曾国藩幕府。湘系集团人才之盛，如当时人所说，“各省共总督八缺，湖南已居其五……巡抚曾国荃、刘蓉、郭嵩焘皆楚人也，可谓盛矣。至提镇两司，湖南北者，更不可胜数”，“数十年来朝野上下所施行，无一非湘乡之政治、学术也”，这其中尽管有派系因素，但与曾国藩独到的识人、选人、育人、用人之道无疑更密不可分。

然而，时来天地皆同力，运去乾坤不自由，以一二人之力，挽大厦于将倾何其难也！不从体制上改变，人才选拔注定是不可能完成的任务。“乏才之患”既是曾国藩一生的心病，也是他一生未能解决的遗憾，退缩、琐屑、敷衍、颟顸，也从未在腐朽破败的晚清官场中消失。据《清代野记》记载，还在曾国藩结束与太平天国的征战没多久之时，京城翰林院的一个国史纂修，竟不知太平天国在“南方大乱十余年”，向人疑惑湘淮军“为何物”，询问“天下太平，与谁战者”，感叹“奇哉奇哉！何以北方如此安静”。而从这一则荒唐轶事中，也无疑让人得以一窥晚清官场那无可救药的末世。

（来源：学习时报）

讲到领导人才，首先是指人。真正的领导者是生命的非凡精神在世俗世界的呈现，犹如上天派给众人的一个助手。而领导者自我利益的实现，正是公众的利益实现。一个伟大的领导者在其事业发展时，善于调动资产、寻求商机，会给许多人创造就业的机会，同时也会激发社会的活力，推动社会进步力量的发展。

事实上，今天世界各地的经济先导者通过同样的新闻、歌曲、衣着以至香水创造出同样走势的心理需求市场，从而导致了人类世界同一化的结果——经济全球化。所以大家不能只看到经济的先导者给社会带来财富和价值，更要看到，在当代经济发展中潜在的诸多危机，虽然经济的先导者确实促进了社会的进步，展示出高超的才能，为人类创造了财富和美好的生活，但还要审视如此的社会财富带给了财富享用者怎样的内心感受，并要考量这些资源的利用之后在实践中可持续发展。

同时，领导者能够启发个体智慧并促其成长，激励优秀人才不断前行，因为他懂得，一个人“要么是个统治者，要么被统治”这句名言的实质内涵。这正是对一个领导者能力的挑战，也是对其决策水准的考量标度。

领导者原本的词意正是“头儿”，是指引方向和导控行动的人。在团队里，领导者善于协调各种关系，调动众人的积极性，发挥其最大的功能性。定义领导者最好的词是首脑（gerarca），从本质上

讲，领导者就是开创诸多功能的首脑：如此的领导者志在不断地为自己的既定目标而构建，而创新，并导控和拓展行动领域。作为众人之首，领导者并不是凌驾于他人之上的发号施令者，如果这样想，

那不过是一种幼稚心态。其实，领导者不仅是功能的创建者，而且是完善诸功能的管理艺术家。领导者善于建立自利的，旨在达成创业赢利目的的人际关系，是个名副其实的协调权力的艺术家。领导者一旦明确了目标，便积极寻求正确的策略和人力资源，与同自己有共同目标的合作者一起奋斗。领导者所驾驭的关系资源都是为实现其目标而服务的；作为领导者，不论其身边发生了什么，都不会削弱其自主命运的能力，领导者的经济战略眼光，体现于总能应时采取高效的方法，以促成目标的实现。

领导人才自身就具有那种我们可以称之为本体使命的天资。从某种角度讲，领导人才天生就有自然天赋，但这种自然天赋的潜能还需经过后天学习和职业实践，只有在生活中开发和实践这种潜质，不断地自我构建，完善，才能成为真正的领导者。所以，从某种意义上讲，领导者既是天生的，又是后天历练而成的。

如果一个人虽然生来有领导的天赋，但是因不善于获取那种必要的文化修养，不善于抓住机遇或不肯付出艰辛的努力，就不可能具有领导的策略和能力，这样他反而比别人更容易患心理疾病，如神经症、精神分裂症。这些领导者患病

领导者是什么样的人

● 安东尼奥·梅内盖蒂

更根本的原因是因为他们辜负了自己天生的领导才能，所以，未能实现领导天赋和领导才能的人，一旦患病，肯定是其心理原因造成的。而有天赋潜质的领导者，只要主观上善于捕捉机遇，努力学习，不畏艰辛地行动，虽然会遇有不可控的客观原因而遭受挫折，但决不会因此患心理疾病，反而会利用挫折完善自我，成为道德高尚的人。

一旦自然赋予了个体优秀的领导能力，那么个体就应对此天赋作出相应的回应。因为领导者在人生中，能够获取更多，所以其在青年时期（30至35岁之前）备受折磨也是正常的和必要的，这正是在磨难中建构自己、在更高的层面上确立自己的人格，是培养一个杰出人才所必要各种才干的必经过程。领导者被推上众人之首，这是自然需要，而只为社会建构而决定。

在对各种动物进行深入全面的研究之后，人们发现，同生来就处常态的动物相比，那些天生领头的动物总会出类拔萃地凸显于其同类的通常群体里。无论什么样的动物物种，在其群体中，都具有本能的天然等级制度。尤其明确的是首领的特权制度，只有在这个首领满足了其食欲、性欲之后才能轮到群体中的其他成员。自然界生命的第一要则就是不容置疑地为生存而确立秩序。

在人类社会里，如果没有首领就会爆发战争。同时首领，即领导者的社会功能之一是靠其智慧和能力保证其社会成员的就业机会。那种认为领导者是压迫者，判决者和毁坏者的看法是幼稚无知。真正的领导者是那种心甘情愿为大家服务的人，是具有掌控事物进展能力的人，是善于同人交往并能把人们都团结在一种和谐氛围的人，因为领导者知道，只有这样，才能创造高品质的产品，才能创造美好的事物。在突发危机时，只有真正的领导者才

有能力力挽狂澜，协调内部的各个机构，保证整个机构的社会功能。

只有更善于为他人服务的人才更具有权威性。为一个真正的领导者所认同的领导用人标准是：此人在与他人共事时，是否比其他人更善于服务，更懂得服从。

领导者有明白适度的大智慧。他懂得如何保持现实生活状态的平衡，懂得如何保持生命动能之间的关系平衡，他懂得如何为了达成问题的解决而因势利导，作出正确的决策。领导者是一个能够在千变万化中成功地驾驭生命存在规则的人。

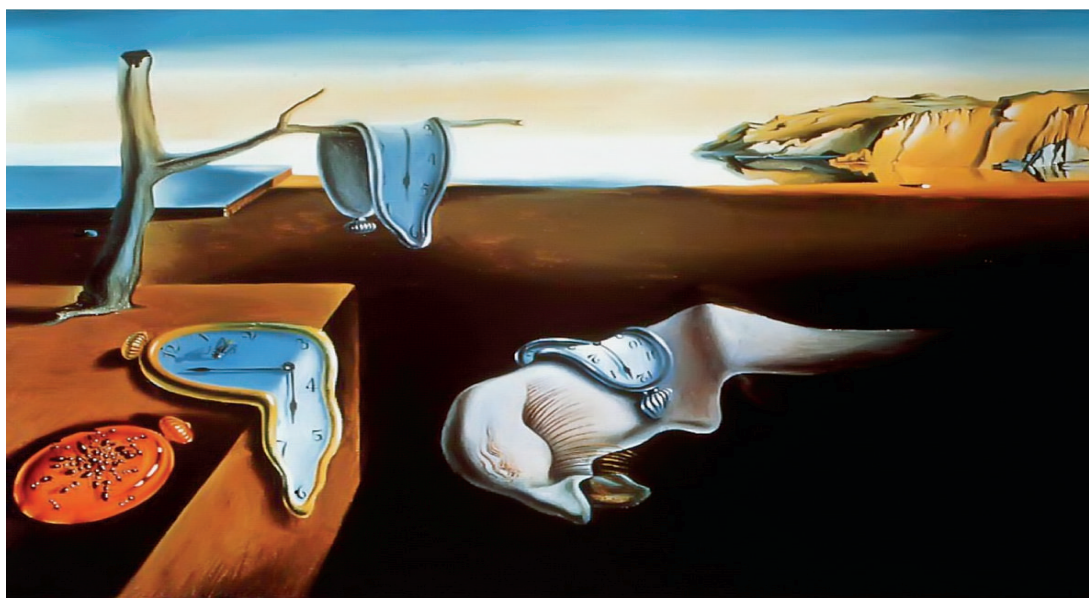
领导者在解决问题的实践中会自然显出其应用性的实干能力和创新精神。就适度的智慧而言，不仅能够用于问题的解决，更凸显其更深的意涵，在于这种度的原则符合存在的生命逻辑。所以，只要遵循度的原则，就可以从现象到实质深入剖解事物的成因，在实践中顺利地解决问题。

虽然我主要是以企业家为例论述领导人才学，但这些论述也适用于其他领域的领导者和杰出人才。重要的是，一个真正的领导者首先是自身职业群体的实践者，即一个生产者，但这个生产者不仅为自己，也为整个职业群体开创产品，增加利润，推进发展。

对于领导者而言，在明确了目标并练就了卓越的才干的同时，他还要在以下三方面继续修炼自己：提升自己的文化素养，超越刻板定型，掌握潜意识的自我认识（即语义场、偏差屏和本体自在的认知）。

（作者为已故意大利著名心理学家、本体心理学的创始人、《光明日报》“跨界”专栏作者安东尼奥·梅内盖蒂教授。择自其遗著《领导人才心理学》）

检验一个人的唯一标准是看你把时间花在哪儿



名气当然是个好玩意。爱丽丝·门罗获得诺贝尔文学奖以前，很多人只知道《爱丽丝漫游记》里的那个小姑娘“爱丽丝”，而自从北京时间2014年10月10日晚上7点以后，大家就都认识了一个叫“爱丽丝”的满头银发的老女人。

一个人说的话，真理程度是和他（她）的名气成正比的，所以很快，爱丽丝·门罗的语录就传播开来了。我尤其喜欢她说的这一段：“我三十六七岁才出版自己的第一本书。而我二十岁时就开始写作，那时我已结婚，有孩子，做家务。即便在没有洗衣机之类的家电时，写作也不成问题。人只要能控制自己的生活，就总能找到时间”。

人只要能控制自己的生活，就总能找到时间。这句话像一个响亮的耳光，羞辱着所有被时间追债的现代人。“我太忙了……”“我没有办法……”每一个说出这

句话的人，都是在宣布，自己丧失了对时间的主权。

难道还有比这更可怕的事吗？正如我们的肉体是由水、蛋白质、肌肉、骨骼等物质组成的，我们的生命则是由单向度的时间组成的。当一个人不能控制自己的胳膊和腿时，你会向他投去同情的目光，却不会怜悯自己那因为失控而瘫痪坏死的时间。你有没有想过，你可能是时间的奴隶，它用一根一米长的铁链拴住你，而你想做的一百件事情，就全部躲在十米以外的地方。你好像永远也够不着，你以为你再过五年、再过十年就够着了，但真相很可能是一直到老死，你都没够着过。因为你不是时间的主人。

这个星球上，仿佛人人都有一份梦想清单。所谓梦想，就像是那十米开外的东西，人们觊觎着它，却又不砸开那一米的铁链条。有人说：我从下个礼拜起就要开

始健身了。有人说：等我赚够了钱，我就要多陪陪家人了。海子说：从明天起，我要做个幸福的人。

可是，永远永远不要听人们口头上的清单；不要以为他们一直念叨的，就是对他们最重要的。因为，构成一个人的实质，绝对是他的时间，而不是他的语言。当他选择了如何填充他的时间，他就是选择了如何填充他的生命。

比如，有人问心理医生李子勋：“我女儿今年2岁，她爸爸经常出差，回来的时候想抱女儿，女儿会说不要爸爸。请问发生这种事情，我如何教育我的女儿？”李子勋回答：“干嘛要教育孩子，这是父亲应该承受的。”

这位父亲把99%的时间给了工作，只留1%的时间给女儿，就必须承担这种时间分配的结果。与此同时，他也是在为自己选择一个身份：他更愿意成为一个事业有成的人，而不是一个父亲。

许多人都对家人和子女说过这样的话：“我辛辛苦苦赚钱，还不是为了你们吗？”（在这里我并没有使用“男人”为主语，因为越来越多在乎事业的女人，也会这样说。我不想造成性别刻板偏见。）这句话就是个十足的谎言。因为你一定会看到这样的人宁可把时间花在打牌、喝酒、聚会、玩游戏这些事上，也不会去陪伴家人。

时间的重要属性就是不可逆和排他性。当你选择了做A，就势必不能选择做B。如果一件事情或一个身份对一个人特别重要，那么他一定会在时间的有限疆域里划出一个不可侵犯的地盘，死死捍卫，不容松动，在这个地盘之外，再去规划别的。

因此，所有对时间的失控，都只是一种表面的别扭和错位，深层次的原因，是这个人内心坚固地认同他花掉的时间；他本人就是他的时间。

“you are what you eat”、“you are what you read”、“you are what you wear”这些看似确凿的格言，都不过是一个轻松好玩的填空游戏。真正的定义应该是：“you are your time”。

世间的角色并没有高低好坏之分，你的时间就是你的角色。乔布斯和宫崎骏把几乎所有的时间都放在了工作上，他们就是认同个人成就高于家庭价值的人。你把所有的空闲时间都花在了吃喝玩乐而不是学习上，那么你就是个及时行乐或得过且过的人，就别指望自己突然发愤图强、也别制订那些根本不会去实施的计划了。

我的几个朋友在国企里天天嚷着辞职创业却没有任何动静，是因为他们就是最适合在国企工作的人。我从来抽不出时间运动，是因为我根本就是个体质静态又短视的不在乎健康的人。我们花掉的每一分钟，都是由我们的本质和信仰做基础的。

爱丽丝·门罗带大了四个孩子，也写了牛X的小说；和她类似，村上春树和斯蒂芬·金在出名之前，都是用下班后、睡觉前的那几个小时来写作。他们不用说，时间可为他们证明，他们是谁，什么对他们重要。

检验一个人的唯一标准，就是看他把时间放在了哪儿。别自欺欺人；当生命走到尽头，只有时间不会撒谎。

（来源网络）



我区大学生村官喜获“全国乡村好青年”称号

1月28日，第九届全国农村青年致富带头人、全国乡村好青年表彰大会和座谈会在北京召开。我区青铜峡市曲靖镇银光村大学生村官张军明被授予“全国乡村好青年”荣誉称号，并出席座谈会，受到国务院副总理汪洋的亲切接见。

“寻找乡村好青年”活动是由团中央发起，省、市、县、乡团组织共同推进的一项活动。活动自去年6月启动后，经过近3万个乡镇、2000多个县、300多个地市、31个省（区、市）及新疆生产建设兵团各级团组织逐级推荐，最终产生101名“全国乡村好青年”，其中有13名大学生村官上榜，我区大学生村官张军明名列其中。

张军明2012年9月通过公开选聘，成为青铜峡市的一名大学生村官，在经过两个村的村书记助理岗位锻炼后，2013年2月到翟靖镇银光村任职。银光村是青铜峡市有名的“问题村”，村党支部9年换了12任书记，基层干群矛盾尤为突出。到村后，张军明扑下身子，腿勤嘴勤，多走多问，一个多月的时间走访了全村460户村民，记满了两本“民情日记”。找准症结后，他想方设法谋事干事，为银光村解决了不少遗留问题。两年来，他积极跑项目、争资金，先后修农路6条7.5公里、砌护农渠14条6000多米、化解矛盾纠纷32起、帮助村民实现微心愿25个；制作“明白墙”，在全村推行“阳光低保”；建立村民代表工作机制，对村级事务实施村民监督，有效解决了村民行路难、淌水难、公开难的问题，一举摘掉银光村上访村、后进村帽子，赢得了广大村民的信任和支持。2013年11月张军明在银光村“两委”换届选举中，以38票全票当选村党支部书记。

宁新出管字【2015】第0211号



宁夏党建研究

NINGXIADANGJIANYANJIU